Canadian Centre for Management Development | Centre canadien de gestion

THE CONTEMPORARY ROLE AND CHALLENGES OF DEPUTY MINISTERS IN THE FEDERAL GOVERNMENT OF CANADA

Jacques Bourgault

January 2003

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

CENTRE CANADIEN DE GESTION

A LEARNING CENTRE • UN CENTRE D'APPRENTISSAGE

http://www.ccmd-ccg.gc.ca

Canada

103-04990/

THE CONTEMPORARY ROLE AND CHALLENGES OF DEPUTY MINISTERS IN THE FEDERAL GOVERNMENT OF CANADA

Jacques Bourgault

January 2003

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

CENTRE CANADIEN DE GESTION

For more information or copies, please contact the
Research and University Relations Group of the
Canadian Centre for Management Development

Telephone: (613) 947-3682
Facsimile: (613) 992-1736
E-mail: publications@ccmd-ccg.gc.ca

The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development

© Canadian Centre for Management Development 2003

National Library of Canada cataloguing in publication data

Bourgault, Jacques, 1945-

The contemporary role and challenges of deputy ministers in the federal government of Canada

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement fédéral du Canada.
ISBN 0-662-67120-1
Cat. no. SC94-96/2003

I. Government executives – Canada.
I. Canadian Centre for Management Development.
II. Title.
III. Title: Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement fédéral du Canada.

JL111.E93B68 2003 352.2'93'0971 C2003-98054-7E

TABLE OF CONTENTS

A Word from CCMD

Introduction 1

1. Changes in the World, Their Impact on Deputy Ministers' Duties and the Skills Now Required 5

1.1 Perceived Change 5
1.2 Change Factors 6
1.3 Changes in the DM's work 10
1.4 Impact on skills 14

2. Deputy Ministers and Horizontal Management 19

2.1 The deputy minister's work schedule 19
2.2 Time spent on horizontal management 21
2.3 Is it taking up too much time? 24
2.4 Surviving? 28
2.5 Do deputy ministers have something to learn about horizontal management? 36
2.6 The accountability framework for horizontal management 40

3. The Initial Period as a New Deputy Minister 45

3.1 Strategy-determining factors 47
3.2 The transition 48
3.3 The strategy 48
3.4 Final Comments 63

4. Deputy Ministerial Leadership 67

4.1 Change leadership 70
4.2 Leadership through risk-taking and courage 75
4.3 Day-to-day leadership 81
4.4 External leadership 83
4.5 The deputy minister's leadership learning needs 85
4.6 Learning strategies 86

5. Supervising Subordinates 89

5.1 The type of oversight 89
5.2 The meeting agenda 93
5.3 Sharing outlook 95

6. Professional Support Needs 101

6.1 Professional development for deputy ministers 101
6.2 Cohesion within the DM community 113
6.3 Special situations 120

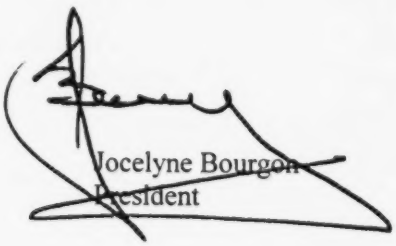
A Word from CCMD

In this publication, Professor Jacques Bourgault, also a CCMD Fellow, focuses on the contemporary duties of federal deputy ministers in Canada, especially in terms of the challenges they face and certain work methods they use to meet these challenges.

This new study is in addition to several others published by Professor Bourgault including one that was written in collaboration with the Honourable Stéphane Dion in 1991 and which provided an initial profile of federal deputy ministers in Canada.

CCMD is grateful to Professor Bourgault for this new addition to its series of publications on this particular subject.

We hope that it will prove to be useful both to federal public servants and to researchers, and that it will improve knowledge and understanding related to the highly complex tasks currently facing federal deputy ministers in Canada.



Jocelyne Bourgon
President

Introduction

This research report deals with the contemporary duties performed by deputy ministers in the federal Public Service of Canada. It covers the challenges they face and the work methods used to meet these challenges.

No contemporary study exists on the authority exercised by senior officials in federal departments in Canada. It has been 15 years since one such study, the Gordon Osbaldeston report, was written and the highly informative testimony of people like Gordon Robertson covers personal experiences over a long period of time. This study focuses on all deputy ministers serving on September 1, 2001.

The purpose of this report is to give as intimate a portrait as possible of the work performed by deputy ministers today. Since first-hand observation was precluded for reasons of confidentiality, we decided to use semi-structured interviews with the deputy ministers themselves. By meeting all of the deputy ministers, we were able to even out the effect of any biased perceptions some of them might have.

The report is divided into six parts with the first section consisting of an exploration of the changes that are taking place in the world and which have an impact, not only on the Government of Canada or on a given department, but also on how deputy ministers perform their duties. This is followed by a discussion on the new skills required of a successful deputy minister.

The second section addresses the growing amount of time required for horizontal management: after defining the three types of horizontal management, the report tries to quantify the time required by each. The deputy ministers were asked whether they believe horizontal management demands too much time, how they participate in the process without neglecting their department, what their learning needs are in this area, and how accountability for horizontal management could be improved.

The third section focuses on the deputy ministers' initial time in the position, given the critical importance of this period, which lasts for almost a full year, deserves to be analyzed and thought about. This period is also important because it is the time when the newcomer is placed under considerable scrutiny, earns the trust of many types of colleagues and contacts and, most importantly, develops his plan of action for the department.

The practical scope of "leadership," a widely used term, has yet to be defined in the case of deputy ministers. The Public Service Commission of Canada has published a very exhaustive definition for assistant deputy ministers and senior managers. But what about deputy ministers? They, themselves, answer the question in the fourth part of the report through their personal accounts.

The fifth section of the report studies how deputy ministers approach one of their primary tasks, namely, guiding their subordinates. Deputy ministers create an agenda for their respective departments, but must then ensure that it is followed; they must also ensure that their departments respond adequately to emergencies, crises and current events.

The final section of the report addresses the potential needs of deputy ministers, such as learning, professional development, DM community affairs, and support during crises and career transitions.

The thrust of the research approach used for all these issues was basically to gather the views of active deputy ministers. The study therefore relied on semi-structured interviews of a non-directive nature. Non-directive interviews consist of open-ended questions to which the answers are not always cut-and-dried, especially when they contain subtle comments on complex situations. The aim is more to search for areas of convergence than for specific occurrences. The advantage of the non-directive approach is that it covers an entire field of investigation and reveals how respondents organize and explain their position. Unlike a survey method consisting of closed questions, this method is ideally suited to the wealth of information available in the case of deputy ministers. It produces more informative material to the extent that the respondents do not feel restricted by the questions. However, there are two sides to every coin: research involving semi-structured interviews sometimes precludes the possibility of quantifying the opinions expressed given that respondents are permitted to use whatever words or express whatever subtleties they please, whereas a closed questionnaire asks questions that lead to responses of a "yes," "no" or a greyer, in-between nature. The novelty of the present research led us to favour breadth of information over quantification.

Participant selection was the focus of lengthy discussions. In addition to the deputy ministers, these discussions naturally involved the Secretary of the Treasury Board, while several other senior federal officials – the Commissioner of the Canada Customs and Revenue Agency, the President of the Public Service Commission of Canada, the Director of the Canadian Security Intelligence Service and the President of the Canadian International Development Agency – were consulted as well. Time and financial constraints prevented us from contacting the leaders of every organization, but those who directly and routinely work in conjunction with ministers and central agencies were selected. Thus, 28 deputy ministers ended up taking part in the study, since we also

excluded the group who had commissioned it: the Clerk and Deputy Clerk of the Privy Council and the President of the Canadian Centre for Management Development (CCMD).

The CCMD provided assistance by identifying the thrust of the questions, but then, like the Privy Council Office, gave us a free hand throughout the process, right up to writing the final report. The unstinting support of the Clerk at that time was evident right from the start when, at a breakfast of deputy ministers, he mentioned that the researcher would have complete freedom.

The survey began with a document submitted to the deputy ministers as a preliminary step in developing a questionnaire that was discussed by the deputy ministers in early June 2001. Approximately six weeks before the scheduled interviews, each deputy minister concerned received a letter requesting his participation and mentioning CCMD's support, as well as a document describing the issues to be covered in the study and a copy of the questionnaire. A pre-test took place from August to September 10, 2001, which led to the addition of three sub-questions. The second phase of the study took place between December 2001 and February 2002. The last phase, in March and April 2002, primarily involved new deputy ministers whom we wanted to ensure had completed one year in the position before being interviewed. During the study, the respondents' work context experienced a few disruptions such as the events of September 11, 2001, and the ministerial changes of January 2002. However, none of the deputy ministers concerned changed their posts during the fieldwork from August 3, 2001 to April 12, 2002. All interviews were conducted and transcribed by the same person: the senior researcher in charge of the study. For simplification and confidentiality purposes, notes were taken during the interviews rather than recordings. The detailed interview notes were immediately transcribed and entered into a computer by the interviewer, who reconstructed the answers.

Heavy demands are placed on a deputy minister's time, with frequent disruptions caused by emergencies and requests to help the minister. As a result, two interviews were conducted entirely by telephone, and two others had to be completed by the same means. Most of the interviews were postponed at least once and some as many as four times. This came as no surprise to us given the demands of the position. The twenty-four other interviews involved approximately twenty trips to Ottawa. In twenty-five instances, the deputy ministers had taken the time to read the questionnaire before the interview, and in almost every case, expressed a deep interest in the topic. It was always fascinating for the interviewer, and unsurprisingly, the respondent's comments reflected a level of thought of a post-doctoral standard.

Compilation involved decomposing the transcript of the interviews and grouping all of the answers into sub-questions. Reading these responses drew out similarities and

particularly enlightening quotes on the positions of all concerned and the rationale for these.

The content of this report is presented in a manner that gives precedence to the actual words of the deputy ministers themselves and reflects their description of reality, rather than allowing the researcher too much liberty with the material. Except for the introductory comments in each section, the text consists of the deputy ministers' comments. The researcher's role has been to group and organize information of a similar nature into topics, while drawing attention to similarities and multiple occurrences where appropriate.

To simplify reading and retain the anonymous, confidential nature of the interviews, as the deputy ministers were promised, all gender references in the report have been converted to the masculine form and all quotes are reported in a single language (with no distinction between the original French or English). Readers are expected to bear in mind that the group of individuals that was studied does not only consist of men who only talk about their male colleagues!

The author wishes to thank the CCMD, its President, Jocelyne Bourgon, and its Director General of Research, Raymond D'Aoust, as well as the former Clerk of the Privy Council, Mel Cappe, and the former Deputy Clerk, Ron Bilodeau, for the many ways in which they assisted this study from start to finish. The author also thanks the deputy ministers for their generosity and trust. Lastly, he expresses his gratitude to Carole Garand for her contribution throughout the project.

Jacques Bourgault

1. Changes in the World, Their Impact on Deputy Ministers' Duties and the Skills Now Required

Major changes are visibly taking place in society and in the public service. These changes can affect the way in which deputy ministers perform their duties to the extent that the context of their work has changed. Deputy ministers are required to work to meet the challenges facing Canada and maintain a high-calibre public service. As managers, they must adapt to change by becoming vehicles of change themselves.

Some people might say that the underpinnings of the Canadian political-administrative system have not changed and that expectations of deputy ministers remain the same. Others might shade this statement by arguing that the change in their work lies in how they meet these expectations. The deputy ministers' opinions confirm that changing factors have emerged which affect the skills their work requires. We must therefore gain a better understanding of these changes and the factors that cause them, and also identify how the deputy ministers' work has been affected and the new skills that deputy ministers are now required to have.

1.1 Perceiving change

Almost all the deputy ministers interviewed (twenty-five out of twenty-eight) confirmed that the nature of their work and their role have been affected by change. The three other deputy ministers confirmed that certain changes have taken place, but minimized their significance: one commented that the changes have not been major, but rather, that their scope and pace have increased:

> *The world is always changing; the pace has not increased in the past ten years; people exaggerate all that; DMs lived through the major changes in structure and government in 1993, and then the Program Review and so on. There have always been technological changes and waves of budget reductions. Now, there is more emphasis on horizontal issues, and no rest when it comes to multiple accountabilities. The basic role remains the same."*

For two other deputy ministers, although the key skills remain what they have always been, the way they are used has changed. Generally, the deputy ministers agree that several aspects of their work have changed; everything is more complex, fast-paced and group-oriented:

> *"We are still governed by action and have no time to study a question in depth. The different facts of an issue overlap to a greater degree: relations with the provinces, international experiences and so on. It is increasingly inexcusable to overlook all of this in our routine thinking processes. The greatest difference is the pace of events; the response time*

expected by the minister and members of the public is incredibly brief. They think that they simply have to ask and they will receive an answer on the spot! We are expected to live in action-reaction mode, and this is very dangerous for anyone, but especially for governments that are concerned with protecting the public interest."

1.2 Change factors

Eleven factors divided into three categories are responsible for the changes identified: factors originating outside of government, factors originating within government, and factors relating to public debate.

1.2.1 Outside factors

Four outside factors drew the attention of many deputy ministers: changes in society's values have increased the complexity of developing public policy; so has the globalization of social phenomena; thirdly, the fast-paced progress of scientific knowledge rattles the underpinnings of programs. Finally, more group-oriented work procedures demand the involvement of a diverse range of stakeholders in public-sector management.

Complexity was mentioned by most of the deputy ministers, especially in the following areas that have become more complex: social issues, solutions, the legal framework, social relations, management and communications. We are still negotiating among opposing paradigms and uncertain developments, and it is important that corporate policy be clear; the case of the legal framework is just one example:

"We are in the post-Charter, post-NAFTA and post-World Trade Organization era, where everything is more legalized; the legal system plays a greater role: in particular, the courts are increasingly deciding controversial issues. We have to deal with this reality."

General advances in science and technology, more specifically, the creation of new tools facilitating access to information, are all changes that affect deputy ministers' duties; work and communication procedures change and the department's senior manager must take account of these new realities and make decisions that are appropriate for the department's mission and mandate. Both employees and the public expect government to change adequately.

Globalization is one fact that almost everyone mentioned: policies are no longer separate from the world; capital, investment and information flows and more international treaties add new dimensions to the factors that deputy ministers must take into account when giving advice and opinions.

The trends of change seem to be quickening: developments in knowledge and technology was a point that was underscored as well as the rapid turnover of the social phenomena that set public policy parameters. The nature of change itself has changed:

> *"The new demands are: to understand that the most significant changes are the shift from management or the concept of policy and programs to the idea of mega-policies, that we have moved on from efficiency and incrementalist issues to more comprehensive and deeper transformational issues: the approach is completely 'outside the box.'"*

Today, deputy ministers must work in co-operation with their peers in other departments, federal agencies and other levels of government, as well as with their counterparts in international organizations and society at large:

> *"Increasingly, we work WITH and THROUGH others. A few years ago, I focused on my department; today, I deal with the departments and groups that relate directly or indirectly to my sphere. If you think outside the paradigm, from the 'new public interest' perspective, you think in terms of overlap among departments, levels of government, NPOs and so on. Like it or not, everything is horizontal now; everything we do is integration-oriented; you have to think horizontally and holistically. Today, the major successes are matters that require collaboration among many departments and agencies."*

1.2.2 Intra-organizational factors

Within a single government organization, major changes affect the new role of deputy ministers – such as the nature of ties with the central agencies, democratization of the workplace, developments in information technology, the new mobility among managers, and the younger average age of federal public servants.

Other more familiar factors affect the activity of deputy ministers: the personalities on the scene, prevailing circumstances (the Prime Minister's many years in office, for example), economic developments and their impact on government spending, as well as the magnified role of the central agencies which limits the deputy ministers' control over their own departments. These factors – strong political stability, the PM's breadth of experience, a growing and fairly stable economy, and centralization in the central agencies – are not new, but how they play out is.

The growing role of the central agencies (especially the Privy Council Office, Treasury Board and the Department of Finance) was noted by almost half of the deputy ministers. Despite talk of managerial empowerment, it seems that these agencies have been more active in recent years in terms of strategic and tactical approvals, and that corporate life has taken its toll on the use of time:

> *"All of this affects how I perform my duties: if I wanted to, I could spend all of my time at the PCO; I therefore have to delegate a lot more now."*

Democratization of the workplace also affects the work of the deputy minister. Society's values dictate leadership through motivation and inspiration rather than by orders, by hierarchy alone or by spreading fear; they advocate consultation, participation and making employees accountable. Finally, information sharing makes employees better informed and potentially more critical of their leaders' decisions.

With growth in the use of the Internet and Intranet, the managerial transparency of deputy ministers has become necessary – in relation to employees as well as to the public, the media and client groups. As follow-up to the statement that the challenge for government posed by E-governance is to *"make knowledge available to the public by choosing the proper vehicles and appropriate formats,"* one deputy minister commented that this transparency, as made necessary by simplified access to information, includes its share of demands: this information in more easily accessible form exposes the government to increasingly demanding and urgent requests for information from the public and groups.

The managers' career has changed significantly. They now have considerable mobility, which reduces the time they spend in a given position and raises certain challenges in terms of retention, recruitment, continuity, safeguarding corporate memory, and accountability:

> *"Career-related transfers among ADMs and directors are occurring much too quickly; the system cynically adjusts to the turnover: 'be patient, he'll soon be gone!' It's not easy to ensure continuity and accountability when managers stay no more than two years in a position."*

This strengthens the pivotal role that today's deputy minister plays within the management team.

The federal public service is growing younger and is renewing itself. Employees must adopt its basic values and face the challenges of the new approach to public-sector management. The task of deputy ministers is to convey these values and interpret them in light of the contemporary challenges facing public-sector management.

1.2.3 Interface with the political process

New aspects of governance affect how deputy ministers perform their duties. Access-to-information rules and accountability to Parliament are among these factors.
Deputy ministers are currently managing organizations that operate under the spotlight and whose public image has been shaken in recent years. The government's image is not what it was in the 1970s. This raises the issue of the government's legitimacy as well as that of retaining employees and maintaining their morale:

> *"The question of the government's relevance to the private sector, the not-for-profit sector and international organizations makes the public cynical of government. We must be relevant and get outside of Ottawa to meet with ordinary people."*

More than one-third of the deputy ministers said that broadened access to information and the pervasive media presence have changed the way they perform their work. One deputy minister concerned over the future of the rule of anonymity that traditionally governs advice to ministers stated:

> *"Access to information raises greater challenges for deputy ministers in their role as advisors to the minister, the Clerk and the Government. This role leads them to consider issues from various angles and to analyze many options that will help leaders make choices. However, all these considerations and options have not been produced to be publicly exploited in a way that is not in the country's interest – as in situations involving political or media rivalry or the interests of certain lobby groups."*

The freedom of deputy ministers to give advice is directly proportional to the confidentiality of such advice. One deputy minister mentioned the importance of creating new rules in this area.

Appearances by deputy ministers before parliamentary committees are among the fairly recent factors affecting their role, tasks and skills. They appear on behalf of a minister and only to give information. However, this heightens their public exposure and forces them to find a professional comfort zone in this new role. The process takes more time than before: the deputy minister must now prepare to appear, then attend and manage the outcomes. On the other hand, these appearances are also perceived as opportunities for learning, where the concerns of the MPs can provide valuable perspective on those of the public service.

The public nature of these appearances and their potential use by the opposition, back-bench MPs, lobby groups and the media can be worrisome for people who have chosen an administrative career rather than seeking the spotlight. Apart from the traps set to embarrass the government, some information, for reasons of public interest, is not intended for public scrutiny and could be used in certain groups' efforts to lobby the government. Some deputy ministers would rather debate only the future, leaving political explanations to the minister.

Many of the deputy ministers mentioned the large number of simultaneous pressures as an ongoing factor:

> *"Chaos is our daily fare; there are and always will be changes that we must cope with. It will never get easier. DMs must develop the skills to manage through it all."*

1.3 Changes in the DM's work

The deputy ministers said that their work today relies more on three types of skill: versatility, sensitive leadership and the perception of contexts.

1.3.1 Versatility

The deputy minister's contribution is based on new underpinnings and greater versatility:

> *"Thirty years ago, deputy ministers were usually specialists. Today, they must know more than their own field: they have to learn about everything very quickly, otherwise you can't succeed! Last week, for example, the minister was having lunch with an ambassador who was very hostile towards us; the ambassador had circulated a document that was highly critical of us; the minister asked me to go along with him as a technical advisor (!)... As he well knew, I couldn't offer any answers – that is, I wasn't a specialist! I joined them after briefing myself on four extremely technical files, and I argued with this ambassador over the details of these issues as if I'd written my doctoral thesis on the subject!"*

1.3.2 Sensitive leadership

The approach to managing knowledge within the organization has changed considerably and this has affected the deputy minister's role:

> *"Everything has changed: management skills in this area, the diversity of knowledge, the increasing pace of its development; we need a different approach to acquiring and disseminating knowledge. The knowledge load is growing for every procedure: a person needs a fairly keen intelligence and an openness to using knowledge to the maximum. My role is to keep at the leading edge of knowledge, systems and technology (especially information technology) in the country."*

Most deputy ministers commented that changes in the pace of work, more direct and faster communications, expectations concerning decision-making timeframes, and the increased workload have all combined to make them adopt new work methods:

> *"Heavier demands are placed on time now than three years ago. Today, it is impossible to know everything about an issue or control it directly. It takes an adequate understanding of the details of an issue, which means setting priorities for what is given attention and importance; this implies some degree of risk-taking. Everything is faster because of technology and globalization... It takes time to properly respond; that means we must rely*

on continuous and proactive systems of thinking and on data banks that are always relevant and up to date. The world is changing quickly."

Some of the things needed to develop an operational team and create a vision within the department is to ensure strong communication with colleagues, cultivate attitudes that encourage dialogue, build consensus and focus on results. *"Teamwork should be made an art ... We have a great deal of potential in the public service but it is not being used to the full,"* reported one of the senior public servants interviewed. Deputy ministers say that developing team spirit and teamwork are now essential to meeting the increasingly horizontal needs of each issue.

The complexity of contemporary issues calls for new ways of working:

"Outside factors generate so much complexity today that the challenge is to determine how advice can be fool-proof. Issues relevant to the 21st century are currently being addressed within 20th-century structures. Success requires fundamental changes in structure and practice, and this is almost impossible with an incremental approach."

This complexity no longer allows deputy ministers to work in isolation; they have less time to spend on each issue, and rely more on departmental teams. Accordingly, half of them explained their new approach to operating with management teams:

"What has changed especially is the need to delegate more today; you have to be able to trust your people, which demands choosing them carefully during recruitment and promotions, and then retaining them. I have to be able to rely on trustworthy people who represent me at the highest levels of the PCO; I also have to delegate and organize an overall supervisory system, allow for interaction among sectors, and arrange brainstorming sessions with senior managers."

Several of the deputy ministers pointed to the effects of significant renewal within the public service. They note that such changes have put an end to authoritarian and unilateral action:

"Young people do not want to submit to the 'command and control' method; they want to be listened to and be involved in the process from the outset; their activity must have meaning. We have to change the means of exercising authority by inventing a new approach."

Along the same lines, another deputy minister pointed out that the younger generation – young scientists in this case – must be managed by grasping their culture and including them, while another DM mentioned that to attract young people to the public service, we have to know about their ideas and plans in order to recruit the best of them.

Today's deputy ministers must pay much more attention to managing the people around them and all their department's employees:

> *"Our employees want to know who we are and that we share their concerns. Now, you have to meet with employees, speak to them personally, and walk around the floors; none of that was done in the past; before, DMs were the commanders; today, they have to be human beings who inspire."*

1.3.3 Perceiving and integrating environments

The environments that make up the frame of reference for deputy ministers consist of globalization, domestic organizations and players in the political process.

To manage the transmission of information, deputy ministers have adopted proactive behaviour. Access-to-information requests are continually increasing, and the situations to be addressed are increasingly diverse and complex. For this reason, one deputy minister underscored the importance of practising strategic communication rather than micro-communication; management must occur through more macro-oriented managers and through values: *"Content has to reach the grassroots through objectives, missions and vision,"* he explained. Values will increasingly replace specific guidelines.

Globalization has led DMs to *"constantly explore what forces affect this global environment and develop tools to excel in it."* The disappearance of borders affects their work. Now, they must *"clearly anticipate the impact of our actions on our ability to compete internationally."* This gives rise to prompt reactions within a pre-determined strategic framework geared to the global context and to the place Canada and its companies occupy in it. More than ever, deputy ministers require a fairly sophisticated knowledge of the state of the world, a capacity for "mapping" and a strategic outlook.

The public wants quite a different relationship with the national government: it wants to participate more actively in developing government policy, and expects government to take decisions that are more justified:

> *"The public is more demanding when it comes to accountability and is more critical; 'these are our lives, our money and you make the decisions!'"*

Furthermore, the public wants the government, in its service-provider role, to be receptive, flexible, effective and geared to its needs. Deputy ministers must combine such communication with the public into their management procedures; they must be able to read and decipher these expectations before choosing an appropriate approach and using (recycling) them to design and deliver policies, programs and services.

Management in government today involves a complex network of interactions within and outside the government apparatus. This demands a change in culture and in the measures that foster collaboration and collective effort within and among departments:

> *"The most important thing is the ability to work in partnership with other federal, provincial, municipal, and private agencies and with academia, not-for-profit organizations, communities and other groups. Community interest groups have a grasp of their needs: federal employees must be aware of them and be capable of responding to them, rather than simply gazing at their navels."*

Almost all the deputy ministers mentioned the increased inter-dependency among federal departments and agencies and those at other levels. The approach is now geared to a corporate team concept, and the need to work in partnership is accentuated by the new arrival of so many players:

> *"Under my performance agreement with the Clerk, a DM committee is changing the dynamic – no longer bilateral, but collective. We have to be able to motivate these people, gain their support and advance despite a more group-oriented apparatus."*

Several deputy ministers said that their duties are drawing ever closer to the political arena, since the most minor detail of any issue can now entail political sensitivity and such details are now exploited more politically. One deputy minister mentioned how this change might put a damper on innovation within the public service. Another saw it as a potential source of innovation among career public servants:

> *"I don't view the PMO's demands as a political constraint that needlessly complicates our work. On the contrary, it is a breath of fresh air. They ask pointed questions and work effectively for the PM; their questions force the system to be more coherent."*

Some deputy ministers mentioned the growing frustration among all the stakeholders in Parliamentary committees (ministers, deputy ministers and members):

> *"One thing that is changing is that the gap between government and Parliament seems to be growing, and this has created frustration on all sides; the ministers tend to retreat and send the DMs to the front lines to face the Parliamentary committees; they have to answer questions, but without damaging the minister; their reticence frustrates the members, who consequently dwell on details; the work of parliamentarians becomes fairly limited in perspective, trying to protect partisan interests and even engaging in systematic obstruction; the actual control of the*

> *parliamentary committees has diminished, and members of Parliament have become frustrated."*

Other deputy ministers commented that broader access to information exposes them to more criticism from the media or groups. As a result, they organize themselves more effectively and ensure greater coherence in their strategic and tactical plans. The aim is prevention, and to react quickly and correctly:

> *"Improved technology facilitates the flow of information and the pace of change,"* commented one deputy minister. *"We must therefore be more alert, better equipped and better organized to confront people's reactions."*

The increased number and pervasive presence of specialized lobby groups affects the work of deputy ministers. Some explained that *"the complexity of problem situations is an outcome of the number of lobby groups ... which often support competing or incompatible options."* Now more than ever, deputy ministers must have access to information that is useful for assessing the increasingly sophisticated arguments and options put forward by these groups. Senior public servants are required to stand more in the public spotlight at meetings, conferences or appearances, and some groups try to direct their lobbying efforts as much at these senior managers as at the minister. Analysis of positioning and public communication will play a growing role in deputy ministers' skills.

The deputy minister's duties are also changing because of the increasing political sensitivity of their work.

> *"Things always have to be professional, but will become more politicized with the public exposure of DMs."*

The impact on the work of deputy ministers is to make them effectively anticipate the political consequences of their contributions, to establish clear boundaries, and to decide what action is acceptable within the grey zone linking politics and the public service.

1.4 Impact on skills

1.4.1 Basic skills

Several deputy ministers stated that their role basically requires the same fundamental skills as before because the essential roles remain roughly the same. Federal deputy ministers are still key figures in the federal political system; at the top of the administrative hierarchy, they advise the minister and the government, prepare policy and ensure its implementation, and enforce all the legislation under the minister's authority while providing the best possible service to the Canadian public. The senior administrator

is a figurehead for the department as an organization and manages its resources; he also ensures that the department meets the needs of its minister and the government by shaping policy and legislation and by supplying requested information and opinions in a professional manner.

Deputy ministers said that the basic skills that characterize the nature of their duties include the following:

> *"To be a good manager, to be concerned about people, to have communication skills, to be perceived by people in the department as genuinely involved, to show leadership, ethics, loyalty and good judgement."*

It is also still important that deputy ministers maintain positive relations with the people around them, whether this is the minister or members of Cabinet, the Clerk, counterparts, senior managers or major clients. What is different is how these roles are played, and the different "ways of performing and thinking."

The basic skills used today appear quite different than those common fifteen years ago: the organization must be led, concern must centre on providing the best service to the public, more attention needs to be paid to communication and people, there has to be a different kind of involvement, and so on.

1.4.2 The new skills required

Because of the greater managerial challenges in the position, and the new generalist profile of most incumbents, seven skills were mentioned most often in the ideal profile sketched by the deputy ministers.

At the top of the list is versatility and the ability to learn quickly the critical aspects of any issue.

> *"The day of the super-expert DM is over, everything is more multidisciplinary, interconnected and horizontal."*

Versatility now counts a lot more:

> *"Depending on the situation, you have to be vertical or horizontal, strategic or tactical, and focused on details; both aspects are part of the craft's DNA."*

Second, comes the skills of leading change within the organization; it demands skills related to openness, an ability to comprehend complex systems, adaptability and risk-taking.

The world is changing at an ever faster pace, and both the government and its deputy ministers must be at the leading edge of this ongoing process of adaptation:

> *"We must become agile within an extremely rigid system; it's a matter of survival; we have to convey this agility to the organization; in former times, superiors were rigid, hierarchical and changes occurred over a ten-year period. Today, the outside world can change everything in your department and quickly. You must react to this pressure."*

To display leadership calls for exemplifying a coherent vision, innovating, setting priorities and supporting specialists:

> *"We have to be leaders in innovation – always on the look-out for the new, generating creativity, and being seen as a constant innovator."*

Deputy ministers have an ever more demanding responsibility in this area. Their ability to display openness and adjust quickly to all sorts of changes will increasingly be called into play.

> *"A lack of leadership makes people blind to global challenges and fearful of risk."*

Another went further:

> *"A deputy minister is expected to be more of a leader than an administrator, yet effective administration must nevertheless continue. He must be active in the department and make his presence visible."*

Many of the deputy ministers interviewed see the creation of a global frame of reference as more important now. More time is given to this issue and more interest is focused on asserting leadership in relation to foreign counterparts, with a greater effort to gear our action to account for international competitiveness. To do so requires that the deputy minister remain in a state of constant alert:

> *"We need continuous and proactive thinking processes in addition to data banks."*

Third, comes creating a new form of authority. In the past, the title and function of the deputy minister played a major part in securing people's obedience. Today, authority is no longer a given, and it must be cultivated by inspiring people and demonstrating flexibility in relating to others:

> *"We need people who are more skilled in human resources, who know how to lead and motivate people; the days of the dictator, with his*

> *servants and mercenaries, are over; today, the field belongs to the motivator. In the past, it was an advantage to be as firm as a rock; today, it is almost a flaw; people have to bend like reeds."*

Establishing authority increasingly depends on the kinds of relationships developed with subordinates. Leaders' people-management skills will have to increasingly rely on listening, vision, communication with subordinates, personal responsibility and the ability to follow and support. They will have to resist the temptation to centralize everything:

> *"To my mind, it is important that employees be involved, motivated, and feel privileged to work here; this concern is perhaps greater now than it was fifteen or twenty years ago. Now, we have to use a broader range of communication skills than we ever did in the past."*

Fourthly, we must be able to manage more by values than by strict rules: too much rigidity is harmful in this kind of position. A deputy minister must now perform more effectively in the area of disseminating values and prove it through professionalism and adequate facilitation of debate on ethical issues, while continuing to respect democratic principles and the personal development of others.

> *"We have gone from organizations managed by strict rules to organizations managed by values – another challenge for leadership! What has changed is the need to perform more effectively in the area of values (within the meaning of the Tait report), to be leaders in these fields and to exemplify such values."*

Fifth, a deputy minister under pressure from different quarters suggested that one increasingly important skill is the ability to make decisions on complex issues, an ability that often requires distinguishing, often amid controversy, between pressures that are more powerful than others.

Sixth, the respondents mentioned that leadership skills relate to a collective rather than individual level of leadership.

> *"It takes team-leadership talent, no longer simply individual leadership; you have to be able to reach groups of people and groups of peers to motivate them both within and outside the organization."*

Some deputy ministers expressly insisted on the need to develop marketing and communication skills while many others mentioned it more indirectly. They spoke of the importance of gaining greater familiarity with the procedures and techniques of public speaking, not only for use at press conferences, but to:

> *"Realize how actions and messages reverberate in a world where perceptions become reality."*

In addition to representing a leadership tool through its motivational potential, this skill ensures that delicate situations are handled more effectively. Secondly, it allows deputy ministers to develop a richer approach to public relations.

Another important skill emerged from the interviews: that of expanding the diversity of action and being a champion of continuous learning. Public-interest issues complicate things, and it is important to take a questioning attitude toward achievements and show openness to change.

Despite all the modern-day pressures of the position, many deputy ministers expressed what others simply implied: their enthusiasm for this public service function. One of them said:

> *"You have to realize that a DM position is unique. It's probably the best, most stimulating and most satisfying work society has to offer!"*

2. Deputy Ministers and Horizontal Management

"An essential 'value-added' in modern governance."
(A deputy minister)

Are deputy ministers spending too much time on horizontal management? This question can be approached from different angles: too much time in relation to their workweek? More time than horizontal management deserves? Too much time in terms of the time required to manage the department? Or too much time in relation to the performance expected by the Clerk under the performance contract?

What exactly is horizontal management? For the purposes of our research, the parameters of this concept were defined according to a centralist approach that covers three areas: first of all, in its broadest sense, horizontal management includes any development, policy-management or program issue with bi- or multi-departmental involvement that pertains directly to the department's mandate. An issue shared by the Canada Customs and Revenue Agency and the federal Department of Justice would be one such issue, and even more so, an issue of national security involving fifteen or so departments. Reference groups and theme-based discussion groups belong in this category as well.

The Government of Canada is one of the most advanced in the world when it comes to the second kind of horizontal management, namely, at the corporate level. Here, deputy ministers provide collective opinions as broad senior advisors to government as much as in their capacity as deputy ministers of a specific department, if not more so. It may be through breakfasts with the Clerk, a Friday lunch, advisory committees like that to the Secretary of Treasury Board, retreats, study groups on corporate themes, and so on. The number of these groups and the frequency and duration of their meetings have varied over time depending on the model used by each Clerk.

The final type of horizontal management involves managing the community of deputy ministers; this essentially involves the Committee of Senior Officials (COSO) and the deputy ministers' working lunches at the Canadian Centre for Management Development.

2.1 The deputy minister's work schedule

Deputy ministers do not really have a standard work schedule: each organizes his week according to the nature of his department's mandate, its structure (size, type of employees to supervise, regional deployment, clienteles) and according to arrangements made with the minister. The values and preferences of the deputy ministers also play a role. Generally, they start their day at the office at about 7:30 or 8:00 a.m., spend lunches at gatherings or meetings, and return home at about 7:00 p.m.; they spend two to three

evenings a week in town for meetings, conferences, gatherings, ministerial retreats or official ceremonies.

They usually try not to work on Friday evenings and spend from three to six hours every weekend on their portfolios, especially Sunday, beginning in the afternoon. This schedule is disrupted by the activities of the annual administrative cycle, such as budget preparation, the Throne Speech or draft legislation. Emergencies and crises also affect their use of time, especially when the House of Commons is in session. Finally, travel eats away at their evenings and weekends: deputy ministers often travel abroad (e.g., Foreign Affairs and International Trade or CIDA), which can take up all of their time for more than a week, while others sacrifice their Friday and Sunday evenings to travel across the country. Deputy ministers working outside the National Capital Region (three regional development agencies or departments and Veterans' Affairs) spend time travelling and several evenings in Ottawa.

Everyone said they were well aware of the dangers of working too much, of neglecting their personal and family life and jeopardizing their health. Most of them think that an ideal workweek for a deputy minister should amount to no more than 65 hours of their time.

Time spent working by deputy ministers

Hours/Week	Number of DMs
Less than 60 hours:	0
From 60 to 64 hours:	8
From 65 to 69 hours:	7
From 70 to 74 hours:	6
From 75 to 79 hours:	3
From 80 to 85 hours:	1
From 85 to 90 hours:	2
Over 100 hours:	1
Average: 68.6 hours	

Deputy ministers work an average of almost 69 hours a week. This seems quite acceptable considering their responsibilities, the complexity of their duties, their proximity to the demanding world of political life and the number of people they deal with. The above chart shows that more than half of the deputy ministers work from 60 to 69 hours a week, thus within the ideal range of work hours; at the other extreme, four of them work more than 80 hours a week. A study of the respondents' characteristics reveals the factors that affect the time they spend on work: the first concerns the minister's

nature, his importance in the ongoing decision-making process and the size of his department, followed by his experience as a DM, values, preferences and personal style.

For a more accurate idea of how deputy ministers allocate their time, we asked eight randomly chosen DMs to describe in lengthy detail how they spend their time. We administered the standard test on perception of work time; respondents were asked how many hours they think they work, and then we carefully tabulated the time actually spent working; as is the case with all managers in the private sector or at other levels of the public sector, we noted a tendency (seven out of eight cases) to underestimate the time actually worked by 10 to 20 percent; when they stated that they worked 65 hours, they actually worked 75 hours. Many tend to exclude breakfasts, lunches, evenings, travel outside the city and weekends. Are they clinging to an idealized model, or do they portray themselves as not doing too much? Are they afraid of giving the negative impression that they are professionally overloaded or unbalanced in their personal life? It is generally accepted that people who are dedicated may not count all of their hours. The important thing is that work time must be estimated scientifically rather than relying on selective memory and good intentions! Is the answer to limit the deputy minister's commitments even more, or to delegate more? Or must we consciously accept that the work is simply very time-consuming?

2.2 Time spent on horizontal management

Several DMs are convinced that horizontal management takes up a great deal of their time and that the Clerk's committees are a factor in this situation. The deputy ministers spend an average of approximately 20 hours a week on horizontal management, that is, 29 percent of their time on average (of an average 69-hour workweek). Those who did not give a specific answer belong to the group of DMs who spend the most time on this area, which should increase this average, since two of them stated that they spend more than 80 percent of their work time on it.

Three deputy ministers felt they could not provide a detailed estimate of the number of hours they spend on *interdepartmental type* management, but estimate that the figure is high and that this time is increasing very significantly. They stated that they spend from 70 to 95 percent of their time on all types of horizontal management, but were unable to break this time down by the three kinds of horizontal management. They describe horizontal management as *"fuzzy, nowhere and everywhere, but increasing significantly."* A limitative tabulation would account only for time spent at interdepartmental meetings. To this must be added the briefing and debriefing time required to prepare for the meeting agenda, and take immediate follow-up action afterwards. More importantly, but less tangibly, is the task of developing the agenda for directing the department in relation to the agenda of the corporate machine and interdepartmental projects. Clearly, although all the deputy ministers were well aware of these distinctions, they do not have them in mind when estimating the time required for this kind of horizontal management. For example, one said he was certain that it took up one-third of his time, but, after a strict

calculation of all of the hours he spent on this issue personally, he discovered that it accounted for only 17 per cent of his time, in other words, half of the "perceived time!"

The breakdown of this average of 13.8 hours spent on interdepartmental, horizontal management is noteworthy:

Time spent on interdepartmental management

Hours/ week	Number of DMs
From 0 to 4 hours:	6
From 5 to 9 hours:	7
From 10 to 14 hours:	4
From 15 to 19 hours:	4
20 hours or more (20, 30, 40, 70):	4
Average: 13.8 hours	

The variation between the minimum and the maximum time largely reflects how the deputy ministers interpreted the question and their propensity concerning inter-departmental work to account only for the official time of the meeting rather than all of the time they spend on it even while working within their own department.

Rather unsurprisingly, the deputy ministers of central agencies and horizontal departments spend the most time on it, along with those required by current political events to coordinate more formally with their peers.

The second kind of horizontal management involves *corporate issues*. It is easier to identify than the previous one because it consists of official meetings requiring little advance preparation, or because the nature of the issue is often fairly distinct from the department's official mandate. Twenty-six respondents provided figures: they spend an average of 6.2 hours a week on this area; one of the two who did not answer admitted giving it very little time, while the other said he was close to the centre and responsible for certain complex issues.

A breakdown of the answers points to a fairly general growth rate for this kind of horizontal management, and shows that two-thirds of deputy ministers give it more than 5 hours of their attention a week:

Time spent weekly on corporate issues

Hours/week	Number of DMs
4 hours or less:	9
From 5 to 7 hours:	10
From 8 to 11 hours:	5
More (12 to 18):	2
Average: 6.2 hours	

Once again, central agency managers spend the most time on this area. In this case, the seniority of the other deputy ministers plays a role to some extent, given the reliance on the memory, wisdom and organizational culture of the most senior among them, whether or not they head up horizontal departments. This approach, described as deliberate, assists in transmitting organizational culture to the more junior among them and preserving the values of the Public Service of Canada.

The third type of horizontal management concerns *management of the deputy minister community*. The COSO covers most of this type, plus a few ad hoc tasks that the Clerk might assign to certain persons. Almost all the deputy ministers answered this question, but fifteen of them were uninvolved in this area at the time of the survey. The twelve others said they gave it a few days of their attention every year, rather than a few hours a week; nonetheless, the average time spent on this area by those who are involved is two hours a week, given that three central agency deputy ministers with seniority mentioned a fairly significant number of hours, that is, from 5 to 7.

Horizontal management constrains some of them to work far beyond the average. An average workweek is 69 hours. Four respondents work more than 80 hours. What is the cost of horizontal management? In two of four cases, there may be a very direct link between the many hours worked and the time required by horizontal management, but these respondents belong to the group that did not give a breakdown of their time. In the two other cases, a fairly precise description of their schedule showed that they spend an estimated 10 to 27 percent of their workweek on this type of management, which is well below the 29 percent average for the group as a whole. Two lessons can be learned: the horizontal nature of the department plays a greater role than the habits of the deputy ministers in determining the amount of time spent on horizontal management; secondly, in all cases, interdepartmental work consumes much more time than horizontal management of types B or C, despite the tendency to point the finger at the "central" committees.

2.3 Is it taking up too much time?

Twenty of the 28 deputy ministers considered this figure of almost 30 percent of time required by horizontal management sufficient. Three suggested that it should be given more time, and only five believe they have reached or exceeded the limit; one of them considered that this excessive time demand was due to the authority of the central agencies.

In fact, it is not too much time considering the importance of horizontal management these days, especially in the public sector. Some of the respondents also highlighted the direct and indirect advantages of horizontal management. The pressures placed on a deputy minister's time require a more collective approach to management and more frequent delegation:

> *"It forces me to trust and delegate to my direct collaborators. This improves one-on-one collaboration among DMs because everyone feels involved and knows what the others think. We know each other better, our habits, we are more in tune with each other and share a corporate outlook that facilitates contact when solving problems."*

Also, horizontal management generates new ideas and gives influence to the department, while the process enhances the creative energies of managers.

> *"It benefits the department because of the bi-directional nature of contributions – the department both gives and receives in this process."*

Horizontal management fosters coherence, enriches outlooks, forces delegation, brings in new ideas and improves creativity; it facilitates co-ordination and vision-sharing, gives influence to the small departments, and enhances the legitimacy of government, which is too often accused of operating in a cloister.

> *"It gives deeper meaning to the things I have to think about and do."*

> *"It's not too much time; it's just normal these days and it tends to be increasing irreversibly. Even while reforming the public service, we have to maintain consistency, to have shared values..."*

> *"It seems to take up more time but it's a lot more profitable. We have to be honest and accept challenging ideas."*

> *"It's not a waste of time. But the problem is that there seems to be too many corporate priorities; there are about 35 or 40! There are also too many meetings and too many meetings where DMs are given material for discussion that hasn't been prepared in proper depth."*

"Horizontal management (HM) is vital for certain complex issues, and it's been used for a fairly long time; the trend seems to be growing. Usually, it isn't wasted time. The surprising thing is that we manage to do it despite budget constraints; one department where I worked develops its policies after consulting every lobby group possible, perhaps producing a better product, with fewer resources; and yet, consultation takes time, energy and a few special skills."

The challenge for DMs is to really use these consultations. The issue is: how can we better organize government and perform our duties to ensure that it really gets done; sometimes we have to deal with a lot of other players, and we must ask ourselves for which topics and to what extent are we absolutely obliged to use this approach (for example, consider the cases of HRDC and Health Canada, which have provincial stakeholders).

"It takes time, but it is essential on most issues; my department is horizontal and intergovernmental on all the issues. All issues are now horizontal or interdepartmental, or interrelated, and it seems likely this trend will only grow."

"It's a good balance. It's part of the nature of my work. It gives me a richer sense of what I must think and do. There is room to do even more at the corporate level: consider the scientific or environmental issues."

"It depends on what you call HM; in my opinion, it's everywhere and all the time. We have to become better at how we construct HM tables; we shouldn't begin with a small core and then expand; we have to involve as many people as possible from the outset; group thinking must evolve at the same time and at the same pace. This allows us to develop a shared vision that truly guides shared plans and shared indicators for measuring success; everyone feels committed to contribute because everyone has a genuine sense of ownership of the plan."

"It's not a problem, quite the opposite; it gives my small department influence; this is critical to us. This is how we make the bigger departments listen to us and how we influence national policies."

"It's very important, but not always done properly; everything hinges on the people involved. People should have a genuine understanding of what horizontal management means and can accomplish. The public is increasingly intolerant of these cloisters and their ritual confrontations. Everything should be organized in terms of products/results delivered to the public. See the Government of Canada Web site for more on this topic."

> *"This agenda is just beginning. When it works well, it's very useful; it establishes a framework for co-operation, stimulates creativity, imagination and synergy, and creates opportunities for brainstorming. We can't do without it any more. It doesn't take up too much of my time."*

> *"It's unavoidable but indispensable. I'm not complaining; it's the cost of doing business in a world that functions on the principles of modern governance. It is extremely difficult to balance things (our time management), but we have no choice."*

Horizontal management takes up too much time according to those who think the priority should still focus on serving their own department or minister, and that ministers might perceive horizontal management as bureaucratic manipulation to distance them further from decisions.

> *"HM is given too much importance. I have to put things in perspective and drop a few considerations for the better management of my department, it's my job, my duty; the horizontal monster is growing; I have from 5 to 6 2-hour meetings every week; sometimes, I have to choose between a committee meeting and a national meeting of my managers in one region of the country; I choose the second because I have to give priority to strategic timing within my department."*

Deputy ministers who participate in horizontal management are greatly concerned with their minister's perceptions; discussions lead to policy directions and decisions that might give the minister the impression that his hand is being forced by a process outside the department, in which he had too little input. Some results of horizontal processes dim the department's distinctive role, and hence the minister, in favour of certain colleagues.

Horizontal management is also the victim of its own success; it is called upon to accomplish things that normal departmental administrative procedures do not. Following this logic, it could spread to the point where it demands an ever-increasing amount of the deputy minister's time at the expense of time spent managing his own department. To be a credible horizontal partner, a deputy minister must already be successful within his own department! The challenge is therefore to conduct horizontal operations within departments during the normal course of business and thereby reduce the pressure of creating additional horizontal procedures.

Some feel that we should go even farther and redesign not the apparatus but the outlook of governance.

> *"Management must constantly identify what could be done differently, especially in horizontal terms. For example, I often say during my presentations: Look at what we are discussing now and the information*

we have on hand. But imagine the discussion that we should be having and the information we should have on hand for such a discussion."

"Reorganizing is not necessarily restructuring, it's reviewing the work to be done. It's investing the organizations' money to achieve results."

This pressure toward horizontal management seemed new to only one of the deputy ministers interviewed; five of them insisted on pointing out that their concept of horizontal management has existed for a long time, some dating it back to the early 1980s.

"It hasn't grown that much, it was worse in 1983 with mirror committees and ministers of State. Here, it's part of our culture, and our Clerks after Pitfield have all contributed to it successfully. We are the most collegial of all governments in Canada; the Clerk does not play the same role elsewhere; there are no weekly breakfast meetings, except in Alberta."

"Maybe I missed something, but it seems to me that there's nothing very new about it all, we have always had interdepartmental procedures and committees since I entered the government, and the PCO focused even more on this area around about 1983. Everyone has a mission and if everyone understands it and works collaboratively, that's horizontal management; if it were more than that, we would have to redesign the structures of government! Also, we should not be too subtle when dealing with human nature; people are not as pliable as that and not spontaneously generous; we must change the institution in order to go farther. In my opinion, we must know our mandate, want to achieve it and stick to it."

"There's nothing new about this way of operating: it started 50 years ago. The difference is that today, it's more widespread and more complex. Horizontal management takes a different shape according to each issue, and can take up too much time; it should be on our minds every minute of the day. You have to accept it or change career!"

Several respondents said that horizontal management has become an inescapable reality that must be taken into account. Three of them explained that it will continue to grow very significantly; only one of them seemed to think that it has reached its cruising speed.

However, certain obstacles were mentioned, involving the degree of authenticity in what issue-table participants say and the question of whether their contributions are genuinely independent. Every player must make a specific contribution. The ministers, as project proponents who are always pressed for time, must also put themselves in horizontal management mode otherwise they will pressure the deputy minister to advance their portfolio at any cost; the central agencies must reflect an image that they are genuinely

sharing their concerns with the departments, and are not participating to acquire more control-related information along the lines of the traditional management model. For some deputy ministers, this creates a dilemma: if they manage horizontally because it is important to do so and because the Clerks demand it, they can expose themselves to the frustration of ministers and make their own position more vulnerable in relation to the central agencies.

> *"The major problem of interdepartmentality concerns overall coherence: to decide and take significant action that harmonizes with statements of principle. Many fine words, but everyone is still defending his own territory."*

> *"Another challenge is to be more effective as a group: to give it just the time necessary, to do only what is important, and especially, to move from words to results."*

> *"I am very comfortable with it all and I enjoy it. The stress is mostly a matter of poor personal interaction."*

> *"There is also the problem of accountability for ADMs sitting on interdepartmental committees: they have a very vertical mindset (belonging, unity, assessment and convenience) at the expense of a horizontal approach."*

In summary, horizontal management is not considered to take up too much time, the interdepartmental variety is certain to grow, improvements must be made in terms of holding meetings, and certain cultural obstacles remain to be overcome.

2.4 Surviving

Horizontal management often takes shape in meetings and consultations; time is spent preparing for these meetings, on follow-ups, travel, etc. As well, departments are generally larger than they were ten years ago, and ambient pressures are more complex and urgent. Can a deputy minister participate fully in horizontal management and at the same time exercise genuine leadership within his department? While some deputy ministers see these as irreconcilable options, most stated that an effective solution must be found because there is no alternative as long as horizontal management is a necessity. Others even answered that horizontal management can be seen as an opportunity to manage their department more effectively: ask real questions, get to the bottom of an issue, challenge things that were taken for granted, and force pooling of effort and forming of partnerships.

These pressures are not conflicting and should not be described as such. The problem of painful choices caused by HM is a myth.

> *"We always make choices on a range of topics in the normal course of business. You have to reach a certain balance and that calls for certain difficult choices...the same applies to HM; you can't allow yourself to abandon either HM or management of your department. It stresses some people more than others; it's a matter of personality."*

Three approaches were mentioned to achieve an optimal balance: understanding the role of the deputy minister, truly effective horizontal management to ensure that the effort is worth the effort, and effective time management.

a) Understanding the deputy minister's role

To function effectively in a horizontal management context, it must be accepted not only as a modern approach to management, but also as part of the basic responsibilities of Canadian deputy ministers. Interdepartmentality must be understood and genuinely accepted, along with the corporate aspects of the deputy minister's role. And yet, horizontal management contributes to a portion of the deputy minister's departmental role by linking the department to its environment and winning shared acceptance of a vision of what is to be accomplished. Some assign horizontal issues to their assistants, while others have chosen to develop an approach collectively. One deputy minister organizes the assignment of matters as follows:

> *"I attend to the major and corporate matters myself."*

Another enlists his entire team:

> *"I inform my subordinates about my performance agreement with the Clerk; we review every aspect with the team in question and determine how we will carry it out as a group."*

Another said:

> *"I use the executive committee to disseminate my corporate perspective and manage delegations on these committees."*

b) "Good" horizontal management

Horizontal management has its ground rules, which emerge with practice and learning. For horizontal management to produce positive results, certain basic rules must be followed. A few deputy ministers stress the importance of planning and playing the game properly:

> *"You have to take a horizontal approach from the beginning of work on a given matter, include everyone who has to be part of it; otherwise the process gets going, consensus starts to take shape, and it becomes too long and laborious later."*

Because interdepartmental and corporate management usually occurs through meetings, the deputy ministers must choose which meetings to attend:

> *"You have to ensure that the meetings are worth the effort and that our personal attendance adds value or raises information that we feel is vital to discuss in person."*

Horizontal management is not simply the business of deputy ministers; those above and below must also be part of the process. This calls for involvement by ministers and cabinet committees, as well as by departmental employees.

The minister's resistance was often mentioned:

> *"They have different constraints than we do and their position is much more individualized. They need personal visibility and they also need their ideas to move ahead quickly."*

At the Cabinet level, there must be more emphasis on joint projects and their joint application. We rely on the fact that *"in the end they will understand and accept; it's the learning curve, it takes time. Ministers now understand a little better the importance of that and are more accepting of the implications, like deadlines, sharing visibility, making compromises and so on."* In fact, ministers need to identify their new role as political leaders in horizontal management.

Similarly, horizontal management calls for support below the deputy-minister level.

> *"You have to function horizontally within your department, it saves you time and improves efficiency in the government's various horizontal projects; also, it's simpler for the smaller departments because it allows for better information sharing and easier co-ordination."*

Deputy ministers complained about obstacles and wasted time: some of the associate or assistant deputy ministers they encounter at meetings are insecure, have no delegated authority or take an outmoded approach:

> *"The too-vertically-oriented mentality of some ADMs needs to be opened up."*

Finally, for horizontal management to pay off, the partnership game must be played effectively:

> *"You have to keep your outside partners informed of your ideas and plans and of how they are progressing."*

The work methods suggested by deputy ministers concern structures and meetings.

Structures: - *Maintain informal structures and procedures and rely primarily on networks* - *Periodically review the relevance and operating methods of each committee* - *A lot of time is wasted if people change at every meeting*
Meetings: - *Limit briefing time for DMs during the meetings because DMs are primarily there because of their experience* - *Be strict about time limits for discussion and for ending the meeting* - *The style of chairing the meetings is important to ensure a fast pace, harmony, consistency and progression.*
Discussion content: - *Participants have to have genuine authority for progress to occur; sometimes, only directors are in attendance to take notes for the absent DMs* - *It's important to prepare carefully with effective briefings and notes, and then to proceed quickly with the debriefing of the group involved* - *It's important to prepare and manage delegations of authority to associate and assistant deputy ministers.*
Number/choice of meetings: - *There are too many meetings; some DMs spend all day going from one meeting to another and return to the office at 6:00 p.m. to pick up the mail: is that really good practice? Meetings must be chosen according to value-added criteria.* - *I don't go to meetings whose agenda won't teach me something or allow me an opportunity to provide relevant input, and even then, to be effective, the input must be something only I could contribute; otherwise, another person will go instead. I do not go to a meeting just because I was invited. Even within this department, you have to consider the opportunity that each meeting offers. Is there a less costly means of communication?*

In general, as the format of horizontal management continues to evolve,

> *"We must analyze, reflect, learn and most of all, we must make a deliberate effort to make faster progress and waste the least amount of time possible."*

c) Basic time-management principles are critical

Interdepartmental and corporate horizontal management largely occur outside the department and cover all matters that are not directly or exclusively within the department's mandate. Management of a deputy minister's time is therefore very important to prevent his impact within the department from dwindling. A few basic principles guide the decisions of deputy ministers on this topic. It is important to understand the deputy minister's specific role and area of performance in determining where and how he should get involved personally. The aim is to focus on doing what only a DM can do; this also applies to every other aspect of management, thus ensuring that the DM has the necessary time to play a role in horizontal management.

Essentially, the DM's role is to establish the outlook and make appropriate arrangements with the ADMs:

> *"I don't have to be everywhere all the time; my leading role is to operate the department by setting objectives and determining models of action. My chances of success are lower when the central agencies expect me to personally attend every meeting, and when they are disappointed if I do not go in person; some people will have to learn to change their thinking in this regard."*

It's important to choose the best options on how to spend one's time and not hesitate to constantly review time-management decisions and change them:

> *"We have to aggressively set priorities on how we spend our time and constantly review our agenda. I never had a job where I had to say 'no' so often. We must be strategic, disciplined and very strict in managing our time and we must rigorously follow our priorities; sometimes, we are sorry to have to say 'no' but we have no alternative. It can be difficult to please everyone; in fact, it's impossible."*

From the outset, it must be clearly understood and appreciated what each project requires in terms of time and commitment; then, a decision is made as to which committees the deputy minister wants to attend and then he must participate full-throttle after accepting.:

> *"I sort through which meetings I will attend in person according to my priorities and to ensure consistency. I have two golden rules: first, I only give my personal time to what will endure, what won't vanish tomorrow or in a week's time, and to what is strategically important to my department: I will not spend two days at a seminar, or open or close one ... unless I think it is tactically useful at the time; second, I only give personal attention to an issue or committee if it offers a unique value-added or if it*

gives me or my department something that I could not get if one of my assistants went instead."

The DM must know how to limit his priorities, show determination and take a methodical approach:

"My principle is to have a clear vision of what I want to accomplish. You have to bear in mind that a person can only do five or six things at a time. You have to persuade the department and manage around these few major objectives, and constantly sort through things to determine if they still deserve receiving priority."

"Time management implies selecting and constantly reviewing your choices. I get the impression that my life is nothing more than a constant struggle to make painful decisions; there are things I want to do and things I have no choice but to do! There are some crises and emergencies I choose to attend to personally and some issues are more strategic to the department's agenda than others. That is why you must have a game plan to guide you, to refer to and to see whether you are making progress."

Delegation is the other key to time management in successfully advancing horizontal management. First, you have to step back to gain perspective, and then make it a perspective shared by the management team; only then is delegation possible.

Some criticize the too frequent practice of avoiding meetings:

"I call a meeting and only assistants show; or worse, few of them have a mandate to make decisions; or worse still, I know that different people will turn up at the next meeting and we'll have to start from scratch!"

This observation underscores the need to work with people who are self-confident and sure of the mandate conferred by their superior. This makes it possible to offer suggestions to the offices of the deputy ministers who call such meetings, to monitor changes in the list of participants and adopt appropriate tactics in response. For example, a deputy minister should forward the committee's brief and outlook to any new permanent member joining the committee at a welcoming lunch.

However, it is important to manage delegation effectively: policy must be promptly determined for each issue and the assistants left to advocate them. For assistants to succeed, a discussion system within the management team needs to be created, rather than more written reports. Some DMs suggest systematic individual supervision to monitor delegation; others urge caution:

"Careful: delegating poorly or too much takes its toll on the deputy minister's personal influence as matters evolve."

For delegation to function effectively, it must be authentic and ADMs must clearly understand it and be taken into confidence:

> *"You have to create an executive-level management team and establish a fair amount of trust, whereby people don't feel they are being judged definitively on every word they say. There is a lot of trust among people on the management team: they are open-minded, independent and fairly critical; discussions are very honest. Afterwards, people are confident because they speak the same language and follow a single, shared policy. The people who substitute for me have full authority, they have my confidence; they share the common vision of departmental management."*

Optimal use of associate deputy ministers was a focus of considerable attention by most of the deputy ministers:

> *"I am not sure that we use our associates sufficiently. They are brilliant, competent people. We must trust them and give them genuine mandates and authority."*

The deputy ministers mentioned three approaches divided fairly evenly in relation to the associate deputy minister: interdepartmental, internal or clone. Several of the DMs assign interdepartmental management to the associate DM so as to have more time to manage the department's development. Others assign associate DMs to managing the department's resources so as to spend their time on corporate and interdepartmental affairs. In such cases, the level of mutual trust between the DM and the associate DM must be almost total. Several of them were strangers just three months ago, and now they are developing an intense professional bond, which sometimes grows into friendships between the families of the two senior public servants! This demands a lot of emotional intelligence, as well as strong listening and adjustment skills.

> *"Putting the associate DM to proper use is an invaluable asset; the associate DM operates the department and bears a considerable amount of the operational pressure. The fact that the associate DM comes from inside the department helps perpetuate institutional memory."*

Lastly, some practice the clone approach – in other words, almost total interchangeability in terms of attendance or contributions:

> *"I delegate very carefully and carefully manage my delegations to ADMs. My associate DM and I have agreed to interchangeability in principle; as well, he takes charge of specific projects on my behalf (departmental budget and management)."*

The use of assistants and delegates is not necessarily self-evident: some had a word of warning:

> *"Using ADMs in a disorganized way to replace you here and there has its limits; it's a good thing to delegate and necessary; sometimes I'm offended to see that there are more ADMs at certain meetings than DMs; not that I'm elitist, but the discussion changes with ADMs, they aren't at the same level and people are less inclined to make commitments; the DMs' commitments have more scope and their positions set a clearer, more definitive direction on the issues."*

Not everything seems settled in the case of associate DMs: one-quarter of the deputy ministers had reservations about certain choices and how they were used. Here are a few of the opinions expressed by deputy ministers:

> *"There should be a general policy on using them; first, they have to be chosen carefully; important mandates shouldn't be assigned to anyone but associate DMs who are capable of fulfilling them; a problem occurs when they are asked to do things more in relation to their professional development than the needs of the office; finally, they must win assurance from their colleagues, who accept them and view them as having the full authority of the deputy minister. This matter is still rather hazy."*

No DM challenged the role of the associate DM – a resource with considerable future potential. However, they suggested developing a more structured approach to their selection, assignment and use.

Lastly, the deputy minister gains time by relying on mature executive assistants who are confident and capable of interacting effectively with political staff and the DM's peers. They can be assigned mandates that are delicate (action with the minister) and strategic (monitoring changes in departmental operations):

> *"I always try to surround myself with a good team. I need another senior to improve internal communication in the department and to create change, help take on new challenges, and encourage the DGs act according to their promises; each action we take or fail to take is a symbol for others and something they interpret; we must therefore manage all of that effectively and we need help."*

> *"I take them at fairly high face-value; this allows them to interact with their colleagues with enough authority and self-confidence!"*

2.5 Do deputy ministers have something to learn about horizontal management?

a) Learning needs

Almost every respondent confirmed from the outset that, within the community, a lot of progress has been made on this issue. Four of the 28 deputy ministers think that there is no real need for learning or that, at this point in their career, it is too late to develop the right attitude if it doesn't exist already.

> *"There are no specific learning needs, because this should have been a criterion for selecting the DM. Learning should be geared to motivating subordinates to learn. The DM must have been continually learning throughout his career. DMs must continue to learn every day of the week through interaction, openness and experimentation and by being accountable for what they do. It's a culture, an attitude."*

> *"DMs no longer have learning needs; a few years ago, there was a problem with the perception of HM, but the style has changed from old to new. DMs now know and accept that it's the right way to work; the lower levels must be encouraged to think and act the same. The problem is the scope of the management agenda: there is little planning or priority-setting, and everything asked of the DMs is like a heavy burden and they are frustrated."*

> *"When you become DM, you have already learned the basis of what you need to know."*

Some stated that learning needs depend on individual personality, past career experience or past learning, and that it is pointless to try to specify any common field of learning:

> *"It varies according to the individual's personal traits, character and experience."*

> *"It's not easy to change people at this point in their career; they learn on the job. The time for action is before, when they are directors and ADMs."*

After underscoring the major progress accomplished in this area, eighteen of the deputy ministers suggested a few avenues to explore in terms of learning needs: holding meetings, culture, an action- and results-oriented approach, multiple accountability, communication and partner motivation.

b) Learning content

The most important items stressed by the deputy ministers are to continue improving attitudes about **meeting management**: many comments suggest learning to better organize meetings, *"according to the status of the issue and the stakes involved,"* and better direct them. Steps must be taken to ensure that everyone is heard and that progress is made toward tangible, participatory solutions while focusing at meetings on what strictly concerns the deputy ministerial level. We must streamline the agendas of DM meetings, removing anything that could be done by ADMs at an ADM meeting.

> *"We have to learn to send issues back to the EX when they send us something not at our level. Why do they do it? Because cultural changes are needed at the EX level as well: they need to develop skills in recognizing the effect of this attitude; sometimes, they have a false, exaggerated perception of centralization and cling too much to security by referring issues to deputy minister committees."*

> *"We also have to know how to delegate to ADMs; how to discipline ourselves when becoming personally involved with the central agencies, why and to what extent. We must not try to handle everything at every stage. DMs too often think they need to get involved fairly early in issues with the central agencies. They do it too soon. I call the Deputy Clerk at the PCO to express my opinion, and let my ADM proceed from there. I only call back if there is a problem. DMs think, 'They appointed me because I'm a good problem-solver, so I'll live up to the expectation!' It is no longer the DM's performance area. DMs must resist trying to always be at the centre of everything."*

Several deputy ministers say they have to continue **advancing the culture** on horizontal management: subordinates would like to protect the deputy minister and minister, which generates overly defensive attitudes. We must create a culture of confidence and action geared to a higher common good:

> *"We've made a lot of progress but vertical culture is still as prevalent as it was ten years ago,"*

one DM pointed out. Another added:

> *"If you don't take some distance in relation to your department, you're simply there to negotiate, which distorts the purpose."*

Horizontal management must be internalized: you accept to lose ground, share information and power, and see problems as if they cannot be resolved single-handedly (for example, Aboriginal issues or anti-terrorism).

You have to accept **that you are not always the leader** (agree to co-lead or even to simply be ready to help if necessary). There is a natural instinct to react according to the "command and control" model, and that has to change if we hope to mobilize teams, work from the inside, and influence and persuade rather than command. This is a special challenge, especially when you have so many leaders gathered in one room.

> *"You have to teach people to consider the possibilities from a horizontal perspective; it's an entirely different mindset. Can it be taught? Yes, it's a matter of interpersonal skills: listening, understanding, accepting to take second place, team spirit, and so on."*

DMs want to take the lead to make the culture evolve on this matter: *"You have to tell your colleague: my employees would like to work with yours, but they are pushed away."* You have to overcome cultural resistance within the departments. *"The problem arises when resources are the issue ...especially when they've already been allocated; they see us coming as if to rob them!"*

Many deputy ministers would like horizontal initiatives to lead more often to **concrete action and results.** You have to develop an ability to move into action after pooling thoughts and making plans; multiple accountabilities are a drawback because the ministers' expectations sometimes clash with this approach.

> *"You have to reconcile horizontal and vertical management,"* one said. *"You have to manage the transition from vertically accountable to horizontally accountable"*

DMs believe that some of their colleagues identify too closely with their minister. Some ministers are reluctant to have their DM think too much in corporate terms rather than from the departmental perspective only.

> *"DMs must want to get to the heart of things and resolve fundamental issues, not simply 'pretend' while continuing to manage the same way as everyone else; they very honestly do what will please the minister, but this doesn't change much because it remains too superficial."*

The DMs want to be able to link horizontal management issues more closely to the deputy minister's performance contract; this would be a means of generating concern to gear these initiatives more toward results:

> *"The corporate role has grown and that's good, but we need a collective framework of accountability that takes this into account; for example, employee surveys led to the creation of a few deputy-minister working groups; this is wonderful because we are acting on what we see, and we are showing our willingness to commit; however, I am not so sure of what*

actually happens to the work that these groups accomplish: perhaps something has been done, but it seems very obscure; for each of these opportunities, we need an action plan, someone in charge, priorities, resources, a schedule and communication once steps have been completed. There is no magic solution; you have to advance as well as individual and group learning allows."

Several DMs thought that **interpersonal communication style** is an area where learning would be appropriate. The deputy ministers explained that horizontal management relies on honesty, communication and trust; it demands a positive atmosphere for relating to others. However, some players in the process manifest 'prima donna' attitudes:

"Some people have to learn to manage how they relate to others. During negotiations and arbitration, you have to pay attention to human relations and your interpersonal approach; the image a person projects is much more important than what is generally understood; over time, this aspect bothers you less, but the net effect is that we do not make the best use of the potential for interdepartmental co-operation and corporate management."

Others referred to a kind of personal competition that makes people less at ease in expressing their opinions:

"Based on what I see, there is too much 'taking centre stage' going on at the meetings. It's normal; there are all sorts of personalities in every context."

On the other hand, another DM defended the rather direct nature of the conversations as key to realistic and profitable discussions:

"The ability to be open and get to the bottom of things saves me time in the long run, even if it creates short-term conflicts; once the basic issues have been resolved, everything else falls into place. For example, we must tackle a proper definition of the long-term problems we hope to resolve."

Finally, one deputy minister thought it appropriate to learn **to more effectively motivate partners** outside government:

"We could be much more effective, and we are still in the process of experimenting. We have to learn how to mobilize interest groups, the public and partners. We have to find a way for the central agencies to operate in a two-way manner through it all. We need mechanisms to determine peoples' interests, to ensure that companies take it all seriously. We must learn to specify accountability for these projects. We need a

mechanism for resolving disputes that emerge in the process. Often, the dynamics of these projects creates solutions designed to please numerous parties, but which are not, in fact, the best solutions. The methodology for this has not yet been developed."

c) Methods

Most of the deputy ministers say that learning methods should centre on practice, analysis and joint reflection.

The ideal would be to develop consistent reflexes early in one's career. EX employees must be given opportunities to get out of their department. They need to participate in workshops, activities, forums and working groups.

"People need to realize that they must belong to several communities at once: internal, departments, deputy-ministerial communities, international networks, Canadian networks, and so on."

CCMD has already done a great deal through its orientation course and roundtables. The CCMD can continue to foster learning by analyzing examples and organizing discussion groups. We could use the best practice method to disseminate what is learned in these areas:

"We could also reflect more often as a group, although with 28 members, it's not always easy!"

The DMs are aware that much progress has been made in this area, and they readily refer to the work of Carole Swan and Judith Moses. The deputy ministers are sure that they are on the right track and, in the end, that a culture will develop that will be enhanced by continuous practice; on the other hand, they also mention the need to pay attention to structural support: structures (committees, meetings), accountability (systems and procedures), resources (acting on people), and so on.

2.6 The accountability framework for horizontal management

Six deputy ministers see no need to change the existing system; on the other hand, the Clerk thinks this is very important *"and lets us know."* He conveys his concerns, publishes a list of corporate priorities that everyone must adopt, and everyone's contribution is clearly reflected in the assessment. If the contract does reflect the DM's work, every deputy minister should look into the situation and will do so with practice and experience.

For some DMs, the problem is not in evaluating people, but rather in focussing the evaluation on committee action:

> *"HM has not produced much because no one has a genuine interest in advancing collective issues; instead, we could better define what is expected of each committee (inform, decide, coordinate, take action, assess and so on)."*

Generally speaking, the deputy ministers are ready for certain changes. Three-quarters of the deputy ministers want changes that will trigger a movement toward action and results. Four major avenues toward change were mentioned: a system of incentives based on the model used in Alberta, fewer priorities, a more directive and precise identification of expectations, and a more joint approach to assessment.

No DM is in favour of setting aside the current system, and everyone acknowledges its significant merits. Several warned against overly simplistic and hasty action: we must not become too mechanical or too bureaucratic, the deputy minister does not have control over all the variables; the rise of horizontal priorities should coincide with a decline in vertical priorities to ensure the amount of time and energy required. Emphasis was also placed on the need to foster the shared nature of certain horizontal objectives.

a) Bonuses

Half the deputy ministers spontaneously raised the issue of bonuses for achieving horizontal objectives, similar to the practice in Alberta:

> *"No specific reward system exists like the one in Alberta: a portion of the DM's bonus could relate to specifically identified horizontal issues; this would generate a lot of initiatives and prevent passivity. If this was done, the impact would reach to the very foundations of the hierarchical pyramid; if we had to report on it, we would ask our subordinates to do the same."*

b) Be more specific and a bit more formalistic

Two-thirds would like the system to continue to evolve cautiously towards greater precision in identifying expectations and anticipated results. They would like to see indicators, overall timelines and even changes in the terminology used:

> *"I am very supportive of specific accountability frameworks, and the problem with horizontal management is the frequent confusion over what must be done, the results, who is responsible and who contributes what. This would clarify these areas."*

"It's always too implicit. We should spell out in black and white the specific areas where we want to see horizontal management. We must continue to increase performance measurements. We need a bit more formalism and precision on permanent commitments. We must specify priorities, problem areas, expectations and key initiatives."

"We must refocus assessment on impacts and results rather than on the budgets and responsibilities achieved. Reasonable clarification of the focus of co-operation and the degree of progress on issues after a year would help."

"We can change the wording of the contract: use 'shall' more often than 'may'."

c) Be more selective about corporate priorities

For some DMs, the specific nature of the contracts is not so much the problem as the profusion and diffusion of priorities:

"More precision in the contracts? I don't know; it would be useful, but the most important thing would be to isolate one or two key priorities and describe them precisely. ... We must be more specific on the commitments that DMs have to make; it's a tool for achieving objectives. There should be prior dialogue with people from the PCO, including the Clerk. We have far too many corporate objectives and not always the right ones: sometimes, all the trouble hardly seems worth it."

d) Adopt a more joint approach

Since horizontal management occurs in a group, various suggestions were made to ensure that components of the assessment framework are shared, or at least, related; this might include expectations, actions, indicators or evaluative judgements. One DM even suggested establishing a policy application contract with the Clerk.

"We must share our horizontal commitments in a book that is passed around, in addition to creating joint commitments for accountability purposes. We can go farther by specifying in the contract the committee's accomplishments or its anticipated progress on an annual basis. I hope that the others expressed expectations in this area too. However, I'm not aware of the scope of any."

The COSO process must also change because it is too much based on individual performance.

"We must ensure that they (expectations) are actually accomplished with colleagues."

"Yes, it is possible and it would be a very good idea to include horizontal performance objectives in the performance contract. I would even go further: each DM should have several 'policy contracts' with the Clerk; each would specify the work objectives and results within a certain timeframe, identify the other DMs involved in the effort, as well as the basis for accountability (who, what, when, how) and the support that the central agencies agree to provide. These contracts would also be issued to other DMs involved and should also be signed by the Department of Finance, considering the importance of its current role."

Finally, the most vulnerable DMs would like stronger signals sent to ensure that the most powerful departments cooperate better.

"Improving the specific character of the contract implies performance indicators, and that is possible provided the system can change to accommodate this; we need clearer signals that oblige people to cooperate."

Here are some comments on general changes of approach in identifying the work agenda:

"We need an entirely different system in which leadership is more important than structures and procedures."

"It's not only a matter of procedures. Does the government really want to pay attention to coherence, rather than merely work on the surface? Consider the issues of health, international development and global warming as examples of issues outside my authority. If this is the case, we need clearer signals and more encouraging incentives to ensure that DMs are in step with government policy. In cases where government objectives clash, we must be open to identifying lasting solutions rather than being self-centred; we must identify options through a transparent procedure open to PCO scrutiny."

Although the deputy ministers ponder quite different approaches, two overall messages emerge from the opinions of three-quarters of the deputy ministers interviewed: they must focus more on results and they need a systemic bonding agent to guarantee co-operation. Performance contracts can contribute to both these ends.

3. *The Initial Period as a New Deputy Minister*

"First of all, congratulations on getting the most interesting job in the country. Enjoy it, or it won't be worth the pain."

(My first advice to a friend who became a colleague.)

A deputy minister's initial time in the position is a crucial period in many respects. The newcomer gets checked out from all sides – the minister, managers, staff, client groups and the central agencies. Everyone wonders what his agenda and style will be and how co-operation will be engendered (see Mintzberg, in Mintzberg and Bourgault, 2000). Everyone tries to determine how their interests will be affected by the newcomer.

The new incumbent knows that he's being watched and that his actions and even his lack of action will be interpreted in certain ways that could affect his mandate's chance of success. He will soon have to make strategic decisions and adopt tactics that will lay the groundwork for what his style will be like on the job. His first actions may spark co-operation or resistance from those he deals with, hence ease or jeopardize his ability to fulfil his agenda.

The newcomer finds himself in a complex situation: moving too fast will make him seem reckless and could lead to mistakes; moving too slowly will make him seem insecure, indecisive and inclined to settle for the *status quo*. Being too controlling will give him the image of someone who does not trust accumulated expertise, and listening too much could get him bogged down in perpetuating past practices.

What strategy should he adopt when starting his new job? To use Henry Mintzberg's deliberately simplified image, should he enter like a conqueror who immediately imposes new rules of the game or should he listen intently to absorb the organization's existing vision?

Should the DM be the "spearhead" (conquering new territory that he submits to his domination and distancing himself from the vision of the long-standing occupants by imposing his own over their objections) or should he be a "sponge" (taking on the concerns, constraints and objectives of the environment he moves into, identifying with them and adopting the vision of those who are already there)?

The advantage of the conqueror approach is that the new DM swiftly gets the organization to commit to change and does not let himself get trapped by discussions designed to defend the *status quo*. This presents a number of drawbacks: the failure to listen is seen as a rejection and lack of trust; it involves untested solutions, whose difficulties will undermine the credibility of the person promoting them to the managers. Failure to listen disengages managers from identifying themselves with the proposed reforms.

The advantage of the "sponge" approach is that it gets the existing staff to "buy into" the new perspectives by proposing projects that are technically tested and proven feasible and makes them feel secure. The downside is that the departmental project may become less relevant, even if it survives at all. On the other hand, a certain dynamic starts to take shape whereby the people in the organization believe that the new DM is not a person of substance or change, but one who can be used as a channel of communication to the central power structures.

Very few issues define the DM's role better: he defines agendas and is responsible for overall results, all within a technical field in which he might not necessarily be an expert. What he is, in fact, an expert in is the notion of seeking the public interest, strategic analysis, administrative operations in a political universe, the government process and management. Without being very familiar with each of the department's fields, unless he has previously worked there or made a career in a related department, he must:

1) introduce cohesive integration

2) bring together and support the orientations of the specialized branches

3) link them to various external universes

4) obtain results that are more or less clearly related to the government's agenda.

His concerns are defined in terms of a general approach (the image of an energetic and determined practitioner with a plan to implement, as opposed to the image of a person who listens and is sensitive to the organizational culture), a sequence of things that must get done, people who have to be met and attitudes that have to be adopted. He seeks to make people feel at ease, to understand, to organize, to engender a vision and a plan, to communicate these, and forge productive bonds of co-operation.

Several rather immediate decisions will have to be made, some of which, such as how he relates to the minister, will be more or less imposed on him. He will have to decide on the fate of the most immediate assistants whom he has inherited from his predecessor, assess his assistant deputy ministers and key senior managers, and determine how to influence the central agencies, earn the trust of client groups, and, especially, how to go about defining the department's action plan.

His approach will be coloured by the new management values that favour listening more than control, inspiration more than orders and understanding more than self-importance. However, he will have to "make a difference" and, as such, will need to live up to the specific mandate conferred upon him.

3.1 Strategy-determining factors

The deputy minister will first have to establish a take-over strategy. A third of the respondents said that this depends on various factors that commonly characterize each situation: the wider environment. the prevailing situation, the mandate and each person's individual style.

External factors are more or less imposed by the various players: sometimes, but not often, a specific mandate will be given by the Clerk, in the wake of reorganizations, innovations or crises:

> *"Ideally, some time should be spent with the Clerk to get a good grasp of the department and the mandate."*

Only six instances of meetings were reported. In several cases, the specific mandate was deferred to a subsequent discussion of the next performance contract. Generally, this involves a tacit mandate since the Clerk assumes that the deputy minister already has the wisdom required to interpret the mandate in accordance with the circumstances and information provided. This kind of research will enable him to better document the elements of the prevailing situation – in such cases, the deputy ministers refer to a mandate that is "obvious from the situation:"

> *"When the minister has to be brought closer to the department or vice versa. Everything depends on the department's context: which phase is it in? The same thing applies to the minister."*

Another type of tacit mandate emerges when an individual has come through the department and knows that he was chosen for this very reason. He knows the people, programs and clients and has to consolidate the department's activities. A mandate could also be shaped by more or less prescriptive input from the minister, depending on whether the latter has been there for a long time, is senior in the government or has specific projects in mind.

> *"Some ministers have their own plans, while others want to be fed ideas."*

Most of the time, deputy ministers describe their initial mandate as "open" and requiring interpretation based on the prevailing situation and the government's overall agenda.

> *"The mandate depends on the type of department. If the department is too stable, changes and new policies might be called for. This means pushing harder, challenging, and listening to those who want change. Everything depends on the existing agenda. There is always an agenda in every department. The agenda consists of problems and issues – things that need to be done or corrected. In setting your agenda, you have to work with the*

government, the minister, the Clerk, the department and your DM colleagues."

Personal factors also play a part, as in the case of someone who comes from the department. The DM's personal style, personality (extrovert or reserved) and previous experiences also play a role in determining the initial strategy.

The more specific the strategy and the more it constitutes a break with the current situation, (which is quite rare), the more the deputy minister will have to look for information outside the organization, have something to say about the mobility of managers and attempt to establish an approach that could veer away from existing practice. Instances of open mandates have become increasingly frequent and call for a strategy as described below.

The question asked was couched in terms of the "conqueror" and the "sponge" in order to provoke a reaction. In terms of the various degrees of inquisitive activism or empathy that should be shown, the DMs' responses show that there are no alternatives, only orders of sub-phases and degrees of intensity. Depending on the strategy chosen, one can apply both, but in a certain order, with phases that vary in length and in terms of varying degrees of control and openness to listening.

3.2 The transition

Ideally, deputy ministers would like to make use of a three-week period before taking over their new functions. They could close some files, manage the transition with their successor, give some more thought to their new mandate and starting strategy, and make some arrangements concerning their immediate staff. Until April 2002, there were not many cases of this type: only five were found. Generally, the transition took less than a week. The one in May 2002 took at least three weeks.

The arrival of a new deputy minister does not stop the department's operations or the pressing demands from the work environment. At the same time, a frame of reference has to be established, issue updates have to be prepared, and a functional network of relationships has to be established, all while earning the trust of the existing employees. The longer the transition takes, the better the chances of achieving harmony.

3.3 The strategy

The deputy minister has to take a strategic approach as soon as he arrives in the department. One of them offered the following advice:

"In the very beginning, leave the everyday work to the staff and spend your time on strategic aspects: understanding the context, seeing the

overall picture, setting priorities, finding out where the resources are. You will have to reallocate resources on the basis of your priorities. You will have to establish your leadership in this respect. This is the type of leadership that people expect from you."

Deputy ministers provided 18 pieces of strategic, tactical and operational advice for initial success in a new DM position; 3 of these were mentioned most often, 6 came up quite often (almost half the deputy ministers mentioned them) and 9 came up at least 4 times (25%). They are presented in order of frequency, not in strategic or chronological order. The frequency reflects the importance deputy ministers attach to these items. In fact, most of these pieces of advice will have broad strategic, tactical or operational ramifications, but the frequency of their being cited reflects the DMs' perception of their relative importance and priority.

The first category includes the three items mentioned by almost every deputy minister: earning the trust of both the staff and the minister and developing a vision and a plan.

3.3.1 Understand the department and earn the staff's trust

Regardless of their authority, reputation, prestige and network of relationships, deputy ministers cannot do anything without the support of their employees. It is important to avoid sabotage, as well as passive or active resistance, and it is important to generate enthusiasm, commitment and productivity. Even if it were easier to lay off, move or reassign employees in the public service, the time and energy required to deal with so many people would totally absorb the newcomer's agenda. This is why deputy ministers give absolute priority to securing the collaboration of the department's employees. There are four basic things that have to be accomplished: first, employees have to be reassured about your approach and you have to introduce yourself personally; second, you have to listen to people if you want to get to know and understand the organization; third, you have to discover the organizational culture so you can take it into account, respect it, identify the sensitive areas and choose where you want to foster development; finally, you have to visit the employees where they work to show your personal commitment and mobilize them.

a) Reassuring employees and winning their acceptance on a personal level

"The biggest stumbling block is winning the organization's acceptance, because that's where everything starts (ministers, managers and employees); this is more important than deciding on which people to move and the various directions and problems to address. Attend important departmental events. Build a family. In addition to reassuring people about the future and your projects, you have to listen and learn."

b) Listening to people in order to get to know and understand the organization

"Next, you have to establish a climate of trust within the department: listening, learning and consulting...especially if you've arrived from outside. You have to visit the regional offices, meet people and managers there and listen to their concerns."

"You're not there to change everything, but rather to listen and offer complementary assistance."

"Be humble. I had ideas, but there was no question of imposing them on my arrival: first, they would have been wrong and, second, they would have been rejected. One of my ideas involved changing the structure, but staff constraints prevented me from doing it for three years: thank God, I didn't do it as soon as I arrived! Without this constraint, I would have acted much sooner – too soon, in fact, based on what I knew at the time."

"You must not breeze into the organization with ready-made solutions that you 'spring on' people; the department's staff have to participate in the process of identifying solutions. First, you have to be a sponge: recognize that you don't have all the solutions to all the problems, prejudices or preconceptions."

"You really have to listen and understand what is going on before claiming to change things. This does not take a lot of your personal time, but is the unavoidable price to pay for bringing about successful fundamental change. It also takes a lot of time to deepen your level of understanding of what is sensitive in an organization; for instance, in one case, human resources are extremely important and everything depends on that; in another, it is operations that are extremely important."

c) Understanding and acting on the culture

"Don't forget that each department has its own culture and sensitivities. These have to be discovered and taken into account. The organizational culture derives from people and the department's history: it is difficult to ignore and represents both a constraint and an opportunity. If you are not already aware of it, you'll have to discover it through the employees who have been there the longest. You have to use it, discover its mechanisms and sensitive points so that you can make the changes you want. For instance, in our case, we've been making decisions for the past 20 years about changes that haven't really been applied. Yet, I noticed that the organization's operations revolved around the budget allocations. So, I

organized change around this and the people had no choice but to operate in accordance with the change I made."

d) Getting involved to motivate the staff

"Go to the department: listen and learn; be a team builder and show yourself to be a team player."

"But you have to do certain things at the beginning: go to the staff, listen to them, show that you're open; in so doing, you have to be honest, transparent and humble; you have to recognize that you don't know everything and that you're counting on them to get things done."

3.3.2 Become the minister's trusted ally

The minister is the head of the department over which he has absolute authority; the minister delegates this authority to the deputy minister in various areas. The minister is the spokesperson for the department's projects in Cabinet. The minister also responds in the House and parliamentary committees about what is happening in the department. Finally, the minister may have some influence on the PM, and some of the other ministers as well as on caucus members and the overall party in power.

For each of these reasons of legitimacy as well as of opportunity, the minister plays a very important role for the deputy minister, even if the minister's work sometimes keeps him away from the department. While the minister contributes the energy, as described in the Aberbach *et al.* energy-equilibrium model, he also incarnates authority, veto power and a role as a potential advocate. The minister can do a lot for the department and the department should do a lot for the person who is responsible for implementing the government program that the department constitutes.

The underlying principle is that the public service is neutral, professional and at the service of its employer, the federal government, and that the right way to serve the country is to serve the government of the day within the bounds of the law.

The minister is located at the centre of a process of multiple and complex pressures. He is under constant media attention. He will be constantly criticized, no matter what position he takes. It is a far more difficult job than people think and the constant pressure can eventually lead to an assortment of premature announcements, impulsive decisions, scandals, etc. Different types of people become ministers, and the same goes for deputy ministers; individuals have different Achilles' heels. The minister may inadvertently harm the government or the department. That is why the deputy minister must provide him advice on a wide range of topics and take the minister's contribution into account.

It is apparent in the opinions below that different approaches are based on various degrees of formality and utilitarianism, depending on the personalities and past experiences of the deputy ministers concerned. Individual experiences include a meeting

with the DM prior to an appointment, one describing it as being the fifth step; one for whom the DM can become a trusted ally and able to speak 'off the cuff;' one who needs reassurance; one who is the boss; and, lastly, one with concerns to be taken into consideration while keeping the department's management "on track."

The relational dimension is of the utmost importance: first, with the minister, then with the minister's office. However, there are limits: the deputy minister is accountable not only to the minister but also to the Clerk and some colleagues. Certain limits must also be maintained with respect to the relationship with the minister on both the personal and hierarchichal levels. The following maxim applies: "The deputy minister is the servant of the Crown, which means, in the democratic context, that he has to be a loyal and competent servant of the government of the day with the strictest regard for legality."

> *"The first thing that needs to be done is to establish good relations with the minister and his office; you have 6 months to do this; there are three levels of success (0%, 70% and 90%) and your professional life will depend on it. Talk to him; you have to know (and satisfy) his needs; talk to your managers and predecessor about this."*
>
> *"Meet with the minister as soon as possible; you have to know his views on the most pressing issues as well as his expectations. Especially when you first start, you have to get the minister's opinion and get him to commit. This is what I hear from the central agencies and the Clerk; how do you see things? It is essential that you develop good relations; you have to do quick and detailed research on matters he raises and provide him with informed advice."*
>
> *"You have to get a mandate from the minister – especially in my area where political relationships are so important. Write a general, but basic piece on the vision and discuss it with the minister. You have to keep your ears open to discern what he feels strongly about and avoid doing anything that will be detrimental in that respect. You shouldn't have a personal agenda (career ambitions or a preconceived project); instead, you should concentrate exclusively on the minister's."*
>
> *"Fifth, collaborate with the minister to establish work procedures; have an informal working dinner; try to understand what this person is interested in and how he operates; quickly establish trust. In general, ministers are inclined to cooperate with you; you have to project an attitude of: 'I want to hear your views on every topic.' If he agrees to speak openly, you'll have earned some points."*
>
> *"The number one priority is to personally connect with the minister at any level you can (authority, interests, conceptual frameworks, etc.) and*

advise him on the agenda and, finally, sell it to the department as the minister's vision."

"Spend a lot of time with your minister. Get to know him well. Once you know each other well, he can become your ally. Develop a good and respectful interpersonal relationship with him. You have to become a key element of support for him. There were some difficulties, because things had gone very badly with the previous DM: without trust, it is very difficult to do anything."

"Make sure that the minister is satisfied and keep him feeling that way; know his views and needs and designate people who know how to look after him properly rather than spending too much of your own time on maintaining the relationship. The minister does not need an in-depth knowledge of the department, but he has to feel as though he is informed and in control of changes involving policy, programs and management. He has to feel like he's 'in the loop' and has a certain authority over the department's overall direction."

"The question is how to bring the agendas together. You have to manage your minister; you are the gatekeeper, the interpreter; you need his trust if you are going to play a bigger role than merely being his assistant. You have to understand your minister's strengths and use them while at the same time helping him out in his weaker areas. In the medium-term, it's impossible to do without the minister, so you have to work with him."

"The minister: in case I haven't mentioned it before, I took him for granted! What could be more important? That's 50% of the DM's role. He's the first person to meet with; you're there to serve him. You really can't give advice on how to go about it because everyone is different and you have to proceed in a way that both parties are comfortable with. In this particular relationship, the minister is the one with the authority and it is up to us to try to adapt. I got along well with all of my ministers: you have to figure out how to win his trust and adapt to him, to his particular style of dialogue; are you going to communicate in writing or orally? It's up to the minister to decide."

"It's more sensitive in the case of the minister's office (8 or 9 assistants) than with the minister: do they have their feet on the ground and are they strong? If they are not well informed about the respective areas of jurisdiction in policy and administrative organizations, they will resist. You have to set up a rather formal work and communications process."

The relationship with the minister is of paramount importance, but 5 out of 28 respondents did not raise it and 10 did not mention it as one of the top two things to be

involved with. When asked about this, the deputy ministers answered that it was so obvious that they did not feel they had to respond, especially since the context of the question led them to focus on the administrative machinery.

3.3.3 Generate a vision and a plan

A top-level manager has to ensure that what has to be done gets done. The vision is his way of determining "what has to be done" and of helping "to ensure" that it gets done. Recent management literature has turned to the question of vision. The deputy ministers' comments represent a unique opportunity for determining what a vision consists of and how it is developed. The vision defines a goal and a rationale and plays a motivating role. It is then used to set priorities, plans, values, standards, etc. Several agenda components compete with each other at the top of each department. The deputy minister is the person who, after consultation, decides what has to be done and organizes the action components relating to the vision. The minister, if he agrees, will be the official standard-bearer, while the management team will supervise its introduction into day-to-day management.

> *"You will need an agenda, a plan: set out what you want to do and how this affects relationships, policy issues and so on. You should already have the nucleus, a certain vision, certain ideas. You will need a clear frame of reference when directors share their suggestions and views; you have to be able to ask the right questions, discern the issues and identify the effects of their suggestions."*

> *"It is important to understand that you have a personal style and that each minister has his own culture, which has to be respected, but not completely. You have to develop a strategy to change the discourse and bring it to management and the department, which will have an impact on the department's management. The first year is very important. You have to quickly determine the priorities and how to carry them out. You also have to identify the department's values and communicate this philosophy so that the department's managers can reflect it. All of this constitutes your vision. Then, you have to start the process of exploring, improving and (even) changing this vision."*

> *"At the end of the third month, you should be in a position to set a relatively clear direction. But be careful not to cast the vision in stone or make it too detailed. Continually follow this direction. Be sure that your management team is really on board and remains so. The following three months will help refine this vision and institutionalize it in the organization through different means. Then, develop a plan and make sure it is carried out."*

"In the final analysis, you need a plan or a vision that makes sense, is feasible and reflects a certain degree of continuity with the past. You have to set the tone and help establish a vision for the department. This has to be your obsession. That is where you will make a real difference with the DGs. You provide an overall, integrated and consistent vision and you mobilize the DGs around it. That's what a DM is for."

The second category of factors consists of elements that were mentioned by nearly half the deputy ministers:

3.3.4 360-degree listening

The deputy minister has to develop his vision by listening to the people in his organization, those who are the most qualified in this respect. He has to be careful not to be misled by background noise and hear only one approach or be limited by a *status quo* perspective. Finally, he has to work with the power structures that are inherent in all organizations. Thus, he will need fresh air, new perspectives from different vantage points. He will therefore have to consult those who have been there the longest – the senior managers, peers, employees, clients and suppliers – in order to do an all-round scan of what the organization that is now under his care has been, is and might become.

"The mandate given by the Clerk is never too explicit or definitive. A situational analysis is always called for. This means turning to those who make up the department's context rather than to the department itself."

"It is important to talk to as many people as possible; take time to form your vision of things; take time to inject some wisdom into your vision of things – but not too much! Six weeks is a good timeframe. You really have to 'travel on foot' through your organization and I based my work plan on this approach: over two years, I had lunch with every manager because here, the kind of work to be done and my role in human resources make it important to know everyone. Talk to the employees and senior managers; consult at different levels; show that you are interested in what they do; listen carefully to the details."

"You have to meet with the previous DM and get him to help you form your picture of the situation."

"You have to seek advice from other people who are farther away from the department – the other DMs, the central agencies, people who work with the department, interest groups and clients: talk about the department's issues and ways of doing things."

3.3.5 Develop special lines of communication to the central agencies and the other DMs

According to Mintzberg, one of the fundamental roles of the most senior managers is to manage relationships: to communicate (transmit as well as receive), read, argue, sell and so on. The central agencies have a significant impact on the outcome of departmental projects and the deputy minister who knows how his peers perceive his department can more productively guide the slant taken on issues. Personal knowledge of these senior officials makes one's advocacy more effective.

Lastly, the support of the DM community plays a key role: peers sit on committees, can warn one another in time and, above all, can provide support and solidarity as well as rapid, seasoned advice.

> *"Second, you have to establish a relationship of trust with the centre: find out who the players are and figure out how to work with them. You have to meet the people in the central agencies (at all levels) to see what it all means for the department."*

> *"First, you have to meet your deputy-minister colleagues as soon as possible: only they can appreciate the difficulties involved in your job. They will be your partners in your horizontal work and will give you wise counsel and seasoned advice. As it happens, they have all been very helpful in my case. In a way, they are your lifeline. I strongly believe in the DM community. It can be very useful. Be actively involved in it. Attend meetings and committees as much as possible. Meet the DMs who are closest to your portfolio at dinners or private lunches. Being a DM is a lonely task. You can have a somewhat special relationship with 2 to 5 DMs or have a mentor; two DMs helped me; what a difference they made! You have to make the most of every opportunity to develop these contacts through dinners, lunches, meetings, conversations, etc."*

> *"You must not overlook the political side: the minister's office, the PMO and the Finance Minister's office. Whether you like it or not, they all have something to say about your agenda. Donald Savoie's book is very informative on this topic, and I used it."*

3.3.6 Build a committed team

There are four phases to team-building: assessing the individuals available, making the changes required, getting the management team to "buy in," and creating team chemistry.

"Second, there is the issue of speed: on some matters, it is easier to act early, for instance in the case of weaknesses in staff members. It is also important to meet one-on-one with the management team so that they can talk about their work. The fundamental issue is to determine whether the senior managers are the right ones for the job: I am not an expert in every area and I need their expertise and judgement; I need absolutely reliable people; so, I've made some changes among the managers. You shouldn't start suspecting everyone as soon as you arrive; nonetheless, you are the one who's accountable, so you have to spend the first few months watching and learning and then you make the decisions that have to be made."

"You should quickly set up your management team; this will result in difficult situations, such as transfers and departures; the team has to fit with your vision; if you put off making these decisions because they are difficult, you'll pay for it and they will only become more difficult to make; after a year, you'll realize that you paid a high price. I changed three ADMs in the first three months because my criteria for retention were: vision, values, management style and impression projected both within and outside the organization."

"You have to use staff departures; this can be a good opportunity to change the organizational structure with a minimum of difficulty. There is nothing more important than people: that is why I insisted on sitting on the selection juries for a dozen key positions in Ottawa and the regions: I wanted people who could share my vision and whom I could fully trust. Then, you have to identify the key individuals who will help you and fill your requirements in terms of style, skills and competencies. Bring in people who do not think like everyone else in the organization. Then, establish a relationship of trust with certain key members of the team: those who can be trusted; it is important to choose well since it will enable you to then be honest and speak freely; this brings integrity to your relationships with people; otherwise, everything is undermined."

"You have to get the management team to commit through a questionnaire based on needs and priorities. You have to articulate a vision, connect with senior managers or change them. Otherwise, you'll be nothing more than the minister's go-between and the leadership shortfalls will become your problem. You have to set up a process for securing people's commitment, and this process must get people to identify themselves with change and what change entails; it has to become their process."

"You have to act deliberately to create chemistry among the senior managers; three months after my arrival, I held a two-day retreat outside

the workplace ith the stipulation that we would not talk about the department. We talked about world problems with well-known speakers and so on – no notes, no reports; after this event, one manager told me I had them eating out of my hand! This cemented the team: 98% reported being very satisfied."

3.3.7 Reduce premature expectations and commitments and focus action

A new deputy minister initially finds himself subject to many requests from within the department. Some people have expectations and projects that were not very popular with the previous management; others want to prioritize a given area. Naturally, several managers have personal ambitions. Every effort is made to get the newcomer to commit as soon as possible.

"You have to resist the expectations of people who want a vision within a week, even if they seem to be saying: he doesn't know what to do! Just tell them that it has to be done together. Say as little as possible and learn as much as possible from briefing books and meetings with all parts of the organization. Do not try to agree or disagree with what people say; keep your distance. Say that you don't have all the answers. Wait 2 to 3 months before making major changes...and only make those that are necessary!"

"With respect to your department, don't try to do everything on the first day and race off in all directions. You have to avoid trying – or giving the impression that you will be trying – to do everything on the first day."

"Next, meet with the people in the department and listen; don't talk yet; listen very carefully; don't commit yourself too early; a lot of people will try to get you to commit early. In fact, you have up to three months to show the first glimmer of a vision of things; the first two months are used for learning. You have to be able to identify the key issues, the ones where you want to leave your mark, which will have the greatest impact on the system and on relations with the minister."

3.3.8 Protect your health and personal life

For those coming from the outside especially, there is an enormous amount of learning to be done. At any rate, you want to make a good impression and show that you are up to the job. There will be endless demands and no shortage of opportunities to work too many hours. The danger is to expend too much energy at the outset and become physically or psychologically exhausted and neglect your personal and family life.

"Leave room for your mental health; occasionally change the pattern of your day; do not try to read everything; keep yourself fit. Protect your physical and mental health: get enough sleep, exercise and relax. If you cannot use your strength or mind to work, you will not achieve anything. Try to encourage this approach among your senior managers so that they will spread it down throughout the pyramid. I don't make people work at night or on weekends, and I don't call meetings that will make people travel on Sundays."

"Whatever you do, balance your personal life because the work and its contact will eat you alive!"

3.3.9 Deal with key individuals among your immediate staff

"The second thing is to choose your closest staff. I have 7, including the support staff; they help you stay sane. You have to have a real relationship with them. You have to quickly calm their very legitimate fears and insecurities when you arrive."

"It was the same story with the DM's immediate collaborators: they all left within two days; very good positions were found for them and they were well looked after in order to reduce the impact of the change and also because of the respect we had for them and their work."

Lastly, a third category consists of three elements mentioned by a significant contingent of at least four deputy ministers:

3.3.10 Set your prejudices aside and ignore rumours

"Third, avoid prejudices; talk to the most senior managers, get to know them, make them feel at ease with you, get them to talk about the department's history."

"Above all, I would say avoid getting carried away, listen a lot and set aside prejudices, preconceptions, rumours, myths and so on."

3.3.11 Be careful about the image you project

This is true everywhere: the perceived image is seen as reality. Who said that first impressions were the right ones? New deputy ministers and those who come from outside the federal public service are especially vulnerable with regard to their image. This is also true for those who are on their second appointment; the rumours about them can create perceptual biases: such and such was heard about them, so such a statement has to be interpreted in this way!

Moreover, every sign (word, gesture, look, pout or external appearance) given by a deputy minister has a unique effect. Employees will certainly attribute a great deal of importance to it.

> *"New deputy ministers tend to underestimate the anxiety of staff when they join a department; they are worried about all sorts of things and tend to over-analyze each of our words, gestures and attitudes. You have to be reserved and circumspect."*

> *"You can't imagine how the most ordinary statement can take on the most extraordinary proportions just because the deputy minister made it or because it was said in a certain way. The same applies to greetings made – or not made because of distraction or fatigue – in the elevator. Everything gets blown out of all proportion during the deputy minister's breaking-in period!"*

3.3.12 Ensure a certain degree of continuity with your predecessor

When you start a new position, you want to make a difference. You want to prove your importance. Messages of change have to be made with a certain degree of caution. The predecessor should not be criticized and sarcasm should be avoided. Who can say what tomorrow will bring? You have to generate a positive climate, avoid appearing self-important and project an image of humility, humanity and loyalty.

> *"Avoid being seen as someone who says 'I don't like the way things are set up around here,' and who radically changes all the managers, relying only on his little triumvirate of autocrats."*

> *"Clearly establish continuity (unless your mandate dictates otherwise); I told everyone that I was trying to continue my predecessor's path, and I praised his achievements to all of the staff."*

3.3.13 Be critical

A deputy minister should see his fundamental role as the critic of the specialists' projects. His criticism should be based on criteria of integration, thoroughness and relevance. Specialists tend to favour a certain way of doing things. The deputy minister has to analyze everything in overall terms. His contribution serves only to forestall what clients, groups, the media, other government levels and politicians would say publicly and other federal departments privately. He takes note of the fact that each manager has his own interests and perspectives. His role is to balance the various contributions and integrate them.

"Information coming from inside the organization should never be taken for granted: one of our roles is to criticize!"

"Check whether the story you are being told makes sense to you; if so, you will have nothing but marginal changes to make; if not, you will have to get to the bottom of things. Be sure that the department is doing the right things in the right way. Don't be afraid to challenge their understanding of things and to change their vision."

"You shouldn't automatically believe the directors who say that every system is running smoothly. You have to go down one level to check and then analyze the audits and follow-ups."

3.3.14 Know the legal framework

The power to act is based on the legal framework and it goes without saying that the deputy minister is managing not only an organization but also a framework of obligations, powers and responsibilities. If he can properly master this framework, he will be in a better position to see what is possible and what is inevitable.

"It is also important to read the relevant legislation. You have to have a good understanding of the legal basis: what is there and what it means for the DM."

3.3.15 Manage a communications strategy right down to the department's base

Stepping into a position of higher authority is like marketing a person, a set of skills and a vision. Since hierarchical authority is not as effective as encouragement and inspiration, the deputy minister has to concentrate on his message and image, as well as on how these are communicated and received. Some people say the most difficult task is ensuring that people two or three levels down share the perspective the deputy minister projects. This type of communication will be blocked if the emitter's image is tarnished or if the message is garbled and not received by the person it is intended for.

"Present yourself as a normal, humble and genuine human being."

"Concentrate on teamwork, as well as on developing a learning organization and an internal system to communicate your values and key messages: don't be afraid to repeat yourself, it is essential that you do so; too many people take it for granted that they really have been understood the second or third time round!"

"Develop a clear vision of what needs to be done; summarize it in a clear presentation; prepare a 2 to 3-year game plan."

3.3.16 The CCMD

New deputy ministers get invited to orientation sessions that are periodically given by the Canadian Centre for Management Development. Since DMs are overworked and often anxious in their first year, there is a strong temptation to remain within the department to deal with problems and move ahead with the agenda. Some might be inclined to postpone this session, especially when they have already spent 25 years at various levels of the public service. Some might think that they have a pretty good grasp of it all!

> *"The CCMD course is terrific in this respect."*

> *"Don't put off your CCMD orientation session, even if you think you know the system well. I knew it very well, but the discussions and presentations provided a wonderful opportunity for reflecting and adopting approaches that became clearer and more based on the position's requirements. It also refreshed my knowledge of PCO structures and processes."*

3.3.17 Set up a work process

> The deputy minister finds himself at the centre of a very thick network of relationships and is subjected to constant and multiple pressures. To achieve his objectives, the DM has to skilfully manage not only his time, but also his contributions and work organization. A strategic and resolute approach is recommended.

> *"Lastly, manage your time strategically; my week is very busy, but productive. We are making real progress in long-term areas that do not get swept away by current concerns. We consolidate our progress: we make sure that we will not fall behind in areas where we have made progress. My schedule is not a collection of disparate and dispersed activities. It is focused on a vision, then a project, then a work agenda and everything gets linked, both in terms of the way I organize my time and what I say. You need a yardstick for allocating your personal time, and that's the one you'll have to stick by."*

> *"Do not let the system run your life; stay in control. Make sure the constraints don't tie you to your desk and totally absorb your mind. Don't let the department overload you. Set your own pace and don't be afraid of looking like a human being with limitations in this respect."*

> *"Manage your 5 or 6 most important relationships well; they are your lifeline!"*

"Quickly make contact with the key elements in your environment: include some deputy ministers and people from the outside."

3.3.18 Assert yourself and your style

"The first rule: don't apologize for being there. If you were appointed, it's because someone found you worthy. You have to demonstrate self-confidence and self-respect. You have to start by establishing your presence in the system: your mark and your style. You have to be clear about your values and express them. Specify what you believe in: loyalty, innovation, creativity and decisiveness."

"You have to put your cards on the table. I told them I was going to be there for at least three years and I talked about the Clerk's concerns. I mentioned that I really wanted this job so I could do something with it."

"You have to announce your style and the main points of your vision; use meetings with senior managers and regional directors 3 or 4 times a year; I told them I had conditions and a mission. We will change from 11 departments to a single department that is coherent and credible in the eyes of the entire federal public service. Either you shape up or ship out. However, I did not mention how we would do it; I need you and your ideas to get there. You have to be genuine and determined: style matters; I said: 'I don't take myself seriously, but I do take my work seriously.'"

3.4. Final comments

Let's go back to the images of the spearhead and the sponge. Listening was felt to play a universally important role. Control was highlighted by only a quarter of the respondents. Rejection by the organization is the greatest fear, since without it you are bound to sink with only a few resources (budgets, appointments, reorganizations, missions and advocacy speeches) to possibly save you. Nobody recommends the pure conqueror (spearhead) style, even though everyone would like to get the organization on track as quickly as possibly. It would be better to talk about the spearhead – with an inquisitive mind. On the other side of the coin, nobody practices the pure sponge approach either, the preference being for a streamlined and substantial one with an abrasive side!

"You can't be a conqueror, since nobody can manage alone, or a sponge, since you'll get walked over."

While some respondents indicated that you should not be either the spearhead or the sponge, many leaned towards a combination of both, but sequentially, and with varying intensity, depending on the time and the context.

TIMELINES

Before the first day *- You get the briefing book ahead of time. Before the first day, you have to ascertain the department's context. Read the documents and talk to anyone who might be useful.* *- You don't meet with the minister on the first day. You've already met him!* *- You first meet the Clerk so that he can clearly spell out his expectations.*
The first day *- On your first day, start thinking strategically: set up work teams and develop an approach for developing your plan. You are not a sponge, but you have to look ten years ahead. In the first 24 to 48 hours, you make your first contacts; you have to listen carefully to what is going on in the department; you have to interpret the culture and be open to the particular environment.*
The first 15 days *- Initially, leave the everyday work to your staff and use your time on strategic factors: understanding the context, getting the "big picture," setting priorities, finding out where the resources are. You will have to reassign resources based on your priorities. You will have to exercise leadership in this respect. Leadership is what people expect from you.* *- During the first two weeks, your absolutely top two priorities are: a team and a vision. Then, you can start making the necessary changes without fear. This means you will have to consult with directors, travel around the country, and meet staff, external contacts and business leaders.*
The first month *- The classical approach is to listen in the first month, and then gradually become more assertive. You have to arrive with a game plan, one that people will identify with after your two-to-three-month grace period. During this time, you will have to listen to the key players in the department, find out their impressions about the central agencies and what the partners (often client pressure groups) say about them.*
The first three months *- You have a three-month window to define the role you will play and make known your ambitions as the department's leader.* *- Very quickly (within three months), you will have to develop a vision for the department, laying out where you want to take it; the main themes will have to be chosen; personally, I was aiming for two things: enhancing the department's credibility and restoring its financial health.* *- Not until after your consultations have been completed will you be in a position to develop your overall objectives and a plan. Depending on the situation, you will move more or less quickly and be more or less hands-on. You have three to four months to develop a general vision. You will need to balance the sponge and visionary approaches: be a sponge with a vision and a plan.*
The first 6 months *- For a while, you will be in "listen and analyze" mode and you won't move too fast. You can deal with obvious issues and shouldn't be afraid to take corrective measures in urgent cases. With regard to fundamental issues, you should give yourself six months to a*

year before fully taking over control of the department; don't try to make changes just for appearance's sake. In due course, you'll obtain a clear view of what has to be done; at that time, you should get things moving, explain your philosophy, leadership, standards and so on. *- The most important thing is to concentrate on developing a good understanding of the organization and its mission. In my case, I took six to nine months to visit people even though I had some knowledge of the organization as a result of my previous appointment. It's important to quickly grasp these two things: what is going on and what you want to do. You have nine to twelve months to make fundamental changes, if necessary; afterwards, you get seduced by your team members' agendas.* *- The test for your relationship with the minister's office takes place after six months: that's when you find out whether it's working or not.*
At nine months *- You have to keep refining your plan, reinforce the team's operating methods, complete your field visits and start taking concrete action to implement the key major changes.*
After the first year *- After three months, you will be judged by first impressions; after twelve months, you will be judged in a more fundamental and definitive way!* *- You can get off to a bad start in the first week and at any time in the first seven months. You can't get it right until after twelve to fifteen months!*

STANDARD STRATEGIES

Taking control:	Investigate, listen Impose a style Staff assignment strategy Vision Cement the team
Activist leadership:	Make a difference by listening internally and externally Critical attitude The DM organizes the development of his vision Importance of mobilizing the staff through personal involvement Role as facilitator of the specialists' work Make things possible
Organization:	Immediate staff Time Image Communication style Self-protection

PROPERTIES OF A VISION

- Priorities have to be determined quickly, as well as how to achieve them. You also have to identify your values and transmit your philosophy so it can be reflected in the managers. All of this constitutes your vision.

- A spoken account of the department's development that involves and motivates the staff
- A clear sense of what has to be done and you have to get the ball rolling, explain your philosophy, leadership, standards and so on.
- This is eventually reflected in plans, values, strategies and courses of action.
- It guides conduct and reactions.

TIME AVAILABLE FOR DEVELOPING A VISION

- Three to six months
- Gradual disclosure over twelve months
- Nothing is ever cast in stone; everything is continually refined and updated.

FOR DMS COMING FROM OUTSIDE THE FEDERAL GOVERNMENT

- Visit the people in the department so make a good impression
- Find out as much as you can about the government you are joining. In the beginning, try to be a "fly on the wall" at TBS meetings and Finance department briefings. Also find out about unwritten PCO procedures.
- Join the DM team and acquire three or four "guardian angels."
- Arrange for the central agencies to get to know the man behind the name.

4. Deputy Ministerial Leadership

"It's not just a matter of getting people to do things...which they want to do anyhow! It's a matter of getting them to do things they would not do if it were up to them; down the line, they'll understand that it was in their best interests: this calls for vision and motivation."

(A Canadian deputy minister)

Leadership seems to have been a fashionable concept for the last 15 years, well after Warren Bennis made his famous statement: "*We are over-managed but under-led.*" The main approach to leadership is based on sporting concepts whereby, when things become difficult, a leader emerges, issues orders that are followed because he shows courage, honesty and sound judgement, and inspires the team to almost heroic performance. At the other end of the spectrum, there is leadership through listening, whereby the leader has the respect of his "troops", encourages them, supports them and gets them to demonstrate quite remarkable commitment in action. Simply stated, the dilemma is whether the leader should show his "troops" the way or follow them and provide support. The reality gets more multi-faceted, complex and subtle, depending on the particular situation. A reasonable blend of these two components of control and listening, combined with the other components, will be used.

Leadership has emerged as a comprehensive but elusive concept; it includes everything that makes up a director who is not one in name alone, requires him to have mastered the full range of skills, and applies to every management situation. As the paradigm becomes increasingly comprehensive, might we not end up associating the term with the concept of the "ideal manager?" If so, what will remain of the specific concept of leadership? Might not the desire to isolate the concept of only figurehead leadership to include everyday leadership bring back the concept to the simple level of "sound management", which is what should always be practised?

There is more to the recent acceptance of the concept of leadership; with the advent of the "modern" management period a few years ago, which pushed back the frontiers of arbitrariness and discretion, authority was practised on the basis of hierarchical relationships, management promoted compliance (through laws, budgets, social standards and so on) and management concerned itself more with activities than results, showing itself reluctant to take risks. In more recent years, there has been more talk of leading by inspiring and mobilizing people; looking after people is strongly recommended, as is managing by values rather than by standards and defining management by results (even taking risks, if necessary) rather than through compliance. The type of leadership shown by a manager can enable him to achieve all of this while instigating reforms, drawing people out of their comfort zone and getting them involved in change and continuous learning.

The Public Service Commission of Canada has prepared a list of 14 leadership competencies for managers and assistant deputy ministers, which it uses in support of training and recruitment profiles. Do these profiles also apply to incumbent deputy ministers?

Instead of engaging deputy ministers in the theoretical area of the complex nature of leadership and encouraging them to speak generalities on the topic, we preferred to challenge them to tell three concrete and quite recent stories demonstrating that they had exercised leadership in their deputy ministerial functions. Who better then they to address the issue of deputy ministerial leadership, and relating situations would give them the opportunity to include in their accounts all the factors they deemed important.

The examples provided cannot "quantify" the dimensions of leadership since the respondents were not given a set list of options to prioritize. A semi-structured questionnaire is not a survey made up of closed questions, and the realities faced by deputies cannot be expressed in terms of 'yes' or 'no' checkmarks. Some chose to prioritize, others deliberately chose different types of situations, while others just gave the answers that came to mind. The goal of the exercise was to produce an empirical inventory of the dimensions of leadership for a deputy minister, but not from categories already established by the scientific literature or an administrative exercise.

This approach helped distinguish four categories of situations in which the deputy minister considered himself to have exercised leadership as a deputy minister in the past two years. These are: change leadership; risk and courage leadership; day-to-day leadership; and external leadership. These categories were established on the basis of the characteristics which deputy ministers most often highlighted in their stories and comments about the examples provided.

These categories are not mutually exclusive. The cases of change leadership, for instance, often involved courage and risks, and could not have succeeded without almost daily support. An effort was made to distinguish the more strategic cases, involving comprehensive, longer-term effort, from the more difficult cases in which only a deputy minister could have taken a decision, if he wished, and cases in which leadership was ever present without being spectacular. Too often, high-profile leadership is highlighted at the expense of day-to-day leadership.

We should not use the number of occurrences to infer that one type of leadership is more central or important than another. On the contrary, deputy ministers insist that leadership is a "cocktail" of moral, intellectual and managerial aptitudes and that each situation calls on some of these dimensions. Thus, the following nomenclature identifies various leadership situations rather than leadership competencies. Naturally, there are connections between situations and the competencies required to deal with them, but

these same leadership competencies are used to varying degrees depending on the types of situations that arise.

Samples of leadership, grouped by category: /90

1. CHANGE LEADERSHIP	**44**
Leadership through vision Vision Strategic plan Getting people involved	
Leadership through major reforms led and promoted by the DM Structures Processes Approaches Culture	
Becoming a champion	
Leadership by taking charge of a situation	
In-field leadership for crisis situations	
2. RISK AND COURAGE LEADERSHIP	**26**
"Against the current" - through truth - through management	
"Stepping up to the barricades" - for the department - for the employees	
Ability to make tough decisions - situations - people	
Taking charge in crises	
Taking responsibility for mistakes and using them as lessons	
"Stepping out into the line of fire"	
3. DAY-TO-DAY LEADERSHIP	**13**
Figurehead	

Support
- in risks
- for people

Presence

Cohesion
- management team
- budget issues

4. EXTERNAL LEADERSHIP **7**

External leadership:
- in Canada
- with peers
- internationally

DM authority

4.1 Change leadership

Change leadership refers to drive, openness and the ability to stimulate awareness, change and commitment among managers and other employees. This type appears more often in the list of examples because leadership is highly relevant for change and major changes require a considerable amount of energy (hence deputy ministers readily remember such situations), and because one of a deputy minister's key roles is to introduce change when required (the expression "see to it that what must be done is done," as reported in Bourgault and Mintzberg, 2000, is still referred to when defining the senior manager's role).

Change leadership consists of five dimensions: vision; major organizational changes; championing a cause or project; taking charge of a portfolio; and in-field involvement.

SOME EXAMPLES

4.1.1 Leadership through vision

a) Vision:

> *"Over two years, I created a vision and clearly articulated where we were going; I had to show passion and confidence in the project and I respected the culture; it was important to get people to the point where they would*

say: 'He knows where he's going and so do we, he's right and we're glad to join him in this process.' I managed to create good vibes with people."

"I was able to get them to see the larger picture; their culture was fatalistic and cynical ('we're a second-class department'); now, we constantly refer to excellence and quality and serving others; I identified and circulated a vision more imbued with the department's usefulness, i.e., showing the staff the significance of their work. It was important to get them to see opportunities and seize them."

"After four months, I set out clear priorities; previously, our department was the kind that acted on an ad hoc basis, did everything and anything. I organized a retreat with all of the managers, which the minister attended; we talked for a day; I set out a vision and the priorities based on these discussions and now, on a day-to-day basis, I see to it that we fulfil and stick to these priorities. They are updated approximately every six months. I never fail to correct the minister's speeches if they are not in line with the vision."

b) Strategic plan:

"When I arrived, the employees were very concerned about the future of the department: staff cutbacks, more work, departures of co-workers, a shortage of fresh blood in the department, ageing clientele, etc. I had them prepare a strategic plan based on solid studies, supported by skilled specialists, setting out an organized vision of the future and establishing a vision shared by the employees. This had a tremendous impact on employee motivation, morale and work satisfaction. It led to a positive evaluation by the Treasury Board, which had not had a high opinion of the department before that. My role as a leader was to identify the need, decide how it would be addressed, get people to work together, ask the tough questions, make choices on the agenda and decide where the department's potential lay, see to it that people were fully committed to the process, ensure that everything was moving along and then recognize the work accomplished."

"I set out a strategic plan for this department; I cut back the number of corporate priorities to five (there were some tough choices involved) and then we drew up a plan, along with standards against which to carry out our policy agenda; in this case, leadership involved making a change in direction, completing the agenda by constantly supporting it and requiring accountability, as well as taking upon myself the responsibility to make it all happen: I link everything that goes on to this plan and I do so in very simple and concrete language so that employees constantly associate with it and it means something to them in terms of their actual lives. Leadership

means creating discourse within the organization, one to which its leaders constantly refer and in concrete terms; this discourse has to communicate values and directions."

c) Getting people involved:

"You have to get people to participate based on their strengths, not turn the project into a 'single hero' enterprise; you need a participatory process that integrates good ideas; this requires the desire to share ownership of the project and make it a collective one; you have to encourage shared ownership of the project; you have to give it attention and time; it's not just a matter of getting it down on paper, you also need good reflexes and the right attitudes so that people really get involved."

4.1.2 Leadership through major reforms led and promoted by the DM

a) Structures:

"I undertook a major organizational transition, which had the whole organization worried: they were looking for the meaning behind it as well as what would have to be done in the new agency; I had to clarify all that, find support and get people on board; so, I defined things, became fully committed and got results; my challenge was to take responsibility for all of it, make it a matter of life and death, define the criteria for success and then sell it to the team, the minister and the central agencies. My predecessor had done more or less the same thing, integrating another organization into the department."

b) Processes:

"Managing the annual management cycle: you lose time when you manage several compartments at the same time; I streamlined all that in the department; with the associate DM, I set up a new system of governance that included all DGs and ADMs; we integrated all planning systems and plans as well as reporting systems. Today, there are only two reports: a strategic plan, which includes the business plan and the report on performance to Parliament; they run on the same annual schedule; people have become more aware, thoughtful and motivated about plans and issues and have a better understanding of their roles in the overall departmental plan."

"The department's internal communications: I identified a major need in this area and took it upon myself to make significant changes, such as

enhanced collegiality in decision-making, the inclusion of other directors on the management team, the expansion of decision-making centres outside headquarters, insistence on pride and recognition, face-to-face communication and concern for people. I made it a priority and ensured that my associates made it theirs and transmitted the message down through the ranks, which meant making it a priority, taking risks, changing habits and behaviours, insisting on making sure it really happened and having people really understand it rather than passively obey, and requiring reports on concrete changes achieved. As the leader, I assumed the responsibility for doing it rather than pretending that there was no problem and, as a result, I became the 'symbol' of this movement within the department."

c) Approaches:

"With regards to employment equity, we had four committees, one for each target group. I reviewed the whole thing. I created a single group with a broader scope and volunteer members who were chosen by neutral specialists. All of this called for profound changes in a very sensitive issue: members, agendas, ways of doing things and, especially, the way of seeing the issue and solutions. In this case, leadership meant having the courage and determination to change the paradigm."

"At the operational level, I changed the philosophy. The approach we had was too reactive and fearful of consequences; I believe we have to be proactive and I developed our decision-making grid accordingly; this led to a change in the approaches of all staff and management, and also showed them that I would defend them in this new approach; I had to get them to have confidence in me and in my loyalty when things become difficult."

d) Culture:

"I was determined to get the organization to change a culture that was strongly embedded in people's mentality: I had to expand their perspectives by exposing them to some powerful ideas from the outside. I had to promote the attitude that change happens every day and is impossible to avoid. We have to help people adopt this point of view and get them to lead change instead of trying to avoid it."

"I modified the approach to the issues so we could think about our political clients more in connection with analysis, strategy, policies, communications and resources. I developed the notion of partnership and had the department's policy updated on this basis. I created a culture of

consultation with the other departments, which we had not had before and for which we were being criticized."

"Here, when I arrived, there was no corporate management system that could help the department grow; everything happened in separate compartments; I developed an integrative strategic vision in a bottom-up process over one year; I did it through a process of inclusion. I created a small team and got as many people as possible to 'buy in' and become involved in the process; this is especially important in the public sector, where people are permanent. This meant that I had to display knowledge and courage, and it took a lot of work; I had to be humble, flexible, but also determined and always well prepared. You have to find ways of getting the department to approach its work in a more corporate way. I devoted a lot of time to putting the required process in place. This was important for everyone, not only one part of the department: strategic plans, updated annually through the business plan, administrative modernization, etc. Not to mention the human side over and above the pressure I was putting on them; I'm with them, but not 'just anybody' among them!"

"I took the initiative to contact my DM colleagues at the very outset. I wanted to show that I was looking for real collaboration; this was where I noticed their resistance to the department, which they mistrusted a bit. Then, I got my managers to open up more naturally to the other departments; at first it was not easy, but now the other departments and my managers are delighted with this new form of authentic collaboration."

4.1.3 Championing a cause or issue

"Managing people: I no longer left this to HRM or to each manager. I made it a personal issue and made sure that everyone knew and felt it. The idea is not to give orders but to educate, promote and then back the effort in several ways until it is irreversibly implanted. The important thing is to set the example. You also have to 'be a champion,' prepare speeches, give signals, launch and foster initiatives, and set expectations for subordinates and ensure that they meet them."

"Employment equity: I decided that employment equity had to be a priority. Our department had to become a 'champion,' and that was not negotiable. I gave the signal and appointed myself the cheerleader: I set objectives and applied strict, ongoing follow-up. I set up committees and launched initiatives. All of this called for a great deal of personal

commitment on my part. Championing an idea means you have to launch the idea, then explore, push, foster, test, correct and amplify it. You have to stimulate discussion and ensure that the others get on board and start applying it. Merely approving an idea is not enough: you have to champion it."

"I decided to manage through values and I wanted them to feel strongly about this approach; from the very first day, I prepared and shared my commitments concerning my values, but not my vision of the department, because this would have appeared too technical."

4.1.4 Leadership through taking charge of a portfolio

"When I first arrived here, my work took a rather dramatic turn because of current developments and the need to make a strategic contribution to the government's agenda. We based the portfolio on substance and teamwork; I worked with the Clerk; I facilitated a working group that I took over and we provided the appropriate material to the minister. I took charge of the portfolio and organized the team work around me."

4.1.5 In-field leadership in crises

"You have to be on the front lines: don't be afraid to be front and centre! The day after a violent and very disquieting incident for the Canadian public, I travelled to one of the provinces to meet with that province's leaders in this area; I listened and suggested a plan, which led to the adoption of the legislation. The provincial government did not use it for political purposes; this approach worked. In this case, leadership involved galvanizing the troops, taking initiative, listening actively, taking a broad and inclusive approach, being present in the field as soon as possible, and supporting the people there."

4.2 Leadership through risk-taking and courage

Leadership through courage, daring and risk-taking refers to the deputy minister's hierarchical position. If situations get overlooked in the hierarchical pyramid or if tough decisions are passed on to the higher levels, once the top of this pyramid is reached, there are no higher levels left to which to pass them on. The deputy minister may consult, reflect and study, but he has to make a decision even when he knows it will be not be popular with all the various interest groups he deals with. The deputy minister is the last level of responsibility, accountable to the political leaders and his peers. He has to make decisions so as to achieve the results expected. Simple decisions seldom make it to the deputy minister's desk – they get dealt with in the normal course of events.

One type of tough decision concerns taking organizational risk. Tough decisions involve strategic changes, reforms that change ways of doing things, and approaches that challenge existing habits. Tough decisions challenge interests, may create discomfort and insecurity and require additional and new kinds of effort. Another type of tough decision involves taking risks on the details of certain matters: should we go with the decision that involves uncertainty and heavy financial or political impact? Should we proceed and commit ourselves to very demanding timeframes? Advice comes from every direction and the pressures keep cropping up. A decision has to be taken and some people will be worried, disappointed and even frustrated. After consulting, listening, analyzing and reflecting, some direction needs to be given to the situation and it is up to the deputy minister to do it. He must not avoid his duty but will decide according to ethical and managerial principles.

Six types of leadership were mentioned as in the following situations: "going against the current;" "stepping up to the barricades:" making tough decisions; taking charge in crises: taking responsibility for and learning from mistakes, and "stepping out into the line of fire."

Some examples of leadership

4.2.1 "Against the current"

a) through truth

> *"Some people get free tickets to shows and sports events. In my opinion, there could be a danger of appearance of conflict of interest; when I arrived, I was advised not to touch this because it was standard practice in the business world. But I preferred to stick to my principles of sound management and appearance of ethical management even if it meant being badly seen by some departmental employees. I had just arrived in the department and did not want to send out the wrong signals in either direction (tolerance and status quo vs. 'I'm here to crack down'). I had to put my foot down and risk creating a conflict. I intervened gently and simply by explaining the situation to those concerned and their colleagues. We needed a reminder and an explanation of the principles involved."*

> *"I was not from the department but I knew it quite well. I set out an agenda for the department even though I sensed a certain degree of resistance to recognizing the reasons behind the difficulties they had been going through for the past few years. I sensed that they felt that cosmetic changes would suffice. Then, I started a process of 'putting the cards on the table' in connection with these difficulties and tried to get the managers to become involved in a wide-ranging process of in-depth*

reform of approaches and mechanisms. I had to challenge the managers to force them to commit and become involved in the kind of corrective measures that are not always pleasant. It was necessary to restore credibility, morale and awareness among the managers and employees."

b) Tough management decisions:

"When interacting with the provinces, you need consensus. First, you have to know where you are and where you want to go before meeting the provinces. You have to break with the traditional client-based approach and the directors were reluctant to change this secular approach by the department. In this case, leadership meant having the courage to change the approach and challenge the directors who were resisting. For me, leadership is teaching. This calls for vision, interpersonal communication skills and a real desire to learn and grow."

"You have to be able to take and make risks. I convinced the main government decision makers to take a big risk by going after a certain company for perpetrating a fraud. In the beginning, there was a lot of fear and resistance everywhere in town in connection with this issue. I invited several DMs and ministers to a meeting, where we outlined our project: the financial, political, legal and business risks; we were able to 'drum up enough courage' to agree to do something out of the ordinary, especially since this issue involved disclosing Cabinet documents that implicated several governments. In this case, leadership involved daring to 'put my head on the block' at a time when it would have been easier to just turn the page!"

"Things are always more delicate in the area of human resources, and here, they had acquired a lot of bad habits. I took charge of the whole system. I found that it was being managed a bit too loosely: staff exchanges were being made just for the convenience of individuals, even when it was to the overall detriment of the organization. I stepped in at the micro level to make decisions in the interests of the organization rather than those of managers. Some people found this a bit daring, but I'm not afraid of being that when it's the most effective solution."

"I quickly changed most of the ADMs and the whole DMO; everybody was unhappy; but it was more a matter of a tough decision needing to be made right at the point when you're being watched, examined and interpreted by everyone; logic required that there would be people in place who shared my vision, with whom I'm used to working with, and who will give 100%, and not only what they have to."

"People expect me to lead them somewhere; taking them where they want to go is easy; real leadership means taking people where they are not prepared to go. I forced through the implementation of new legislation instead of waiting six months, something which people around here would have preferred; I knew we had to move fast and that this legislation was important. I told them that we would make mistakes, that it was all right and there was no need for anyone to change their holidays because of it. By the time we reached the end of the exercise - which involved everyone - the overwhelming feeling was one of pride in their performance instead of fear of the risk."

"My department's field was low down on the list of government concerns when I arrived; the legislation had undergone nothing but cursory touch-ups in the past 25 years and there were holes and inconsistencies; it was no longer suited to the country's latest challenges. I had to do a lot of work in the field to convince everyone that it had to be done. Many tried to talk me out of doing it because it was such a big job; there was even some fear and hesitation within the department. I took over the portfolio and obtained the committed support of both ministers to go ahead with it. I also had to convince the other departments concerned. My leadership involved convincing, mobilizing and involving people, getting them "excited" about the project and reversing the sceptics' arguments; I presented myself as the "ball carrier." In the beginning, my task as a leader was to get the process rolling to the point where we could no longer go back; we were brave because we were convinced of the validity of our assessment of the situation; I then made sure that there was solid, intense and continuous teamwork to see it through to the end."

4.2.2 "Stepping up to the barricades"

a) For the department:

"You have to move difficult portfolios along and sometimes, the deputy minister's personal involvement can provide a real boost. As I see it, we have to find a way to do more in terms of managing diversity in the workplace. I actually took over the portfolio and 'stepped up to the barricades' for the department and for this cause, and I obtained ten additional management positions for this portfolio. We are responsible for supporting people and it is important to prove that what is being done is in the best interests of the department. People have to feel and see that you are personally committed in every respect."

"At this point, our organization is being seriously challenged from the outside. I lead the fight, get involved in the portfolio at every level, and the employees see it and know it. They know that I am committed without consideration for my future career. I want to instil trust in my people and I work on maintaining the troops' morale."

b) For the employees:

"Through what I say when I appear before parliamentary committees or give speeches, I show my staff that I understand what they are doing, the difficulties they face in their work and that I will 'go to bat' for them; in this regard, I act both as a figurehead and as a buffer against the pressures they face. They know that I support them because I openly commit myself to them."

4.2.3 Taking charge in crises

"After one particular crisis, I pushed for legislative reforms at a time when everybody was against me. I went 'against the current.' I assembled players with different interests around me and finally convinced the minister. This should never happen again and I made sure it never would."

"The situation had to be examined in the cold light of day, the reasons for the problem had to be understood and the decision-making structures and processes had to be quickly adjusted, despite the fact that the centre (PCO) could not make up its mind. It was necessary to take risks and show the people that we were not afraid once we had carefully thought things through."

"We went through a serious crisis because we were not yet working as a team; one group had set up a project without consulting another which should have been consulted. My leadership not only involved damage control and crisis management (taking control, creating a crisis cell within 30 minutes, managing the unfolding of events and the communications process, and quickly bringing out a clear vision of our strategy for managing this crisis), it also involved using the crisis as a collective learning opportunity, showing how important it was to work as a team and laying the foundations for a form of collaboration that was more thoroughly integrated among the various parts of the department. We all worked together during the crisis, prepared a memorandum of understanding among the units involved about the solution (in fact, they wrote it together at my suggestion); then, we brainstormed as a team about the crisis, its underlying reasons and solution– not to identify a

scapegoat, but to highlight the importance of teamwork; we organized seminars on the lessons learned, which helped cement the team."

4.2.4 Taking responsibility for and learning from mistakes

"A catastrophe showed us that our rules were outdated. We could have pretended that there was no problem or everyone could have blamed the other. Instead, I told my people that there was a problem, we should recognize it, then move on instead of looking for a scapegoat; we should correct the problem directly and learn from the situation. This radically changed the atmosphere, as well as the attitude towards work and co-operation among the people here."

"Leadership also shows in tough situations. Problems came up with a portfolio we were handling with another department; the easy solution favoured by some people was to blame the others. I changed this approach, pointing out that, as leaders, we had to assume responsibility; the real problem would have been to prolong the period of denial; instead, we had to focus our energies and interest on the lessons learned and the conditions for success; my leadership involved giving the signal to change the approach and providing a new approach, a new angle for dealing with the situation."

4.2.5 "Stepping out into the line of fire"

"There was a major crisis, in which there would be no winners. Day after day, the minister found himself in the line of fire. I played a personal role in reassuring and advising him and his team. Instead of settling for a passive role, I had to hold the department together and keep the people functioning."

"I showed leadership in a major issue involving the minister: within 6 to 12 months, I clearly set out the direction for the minister's portfolio; he was attentive and had a leadership role laid out for him; he was persuaded to make the integration of the portfolio's components his legacy; we wrote out his role and his vision and had him endorse and accept them."

"I prepared a vision statement for the minister from scratch; he endorsed it 100%; I had convinced him to the point where he was using my words before the media. I shifted the department from an ad hoc grant system to one that involved a strategic plan."

4.3 Day-to-day leadership

Day-to-day leadership is not a matter of making drastic and controversial decisions, and it has nothing to do with radical organizational change; this type of leadership directly involves the employees and management, in whom it inspires trust and among whom it creates a desired behaviour.

Four dimensions may be identified based on the examples provided: figurehead, support, presence and cohesion.

Some examples

4.3.1 Figurehead

> *"Day-to-day leadership implies that you are aware of not only your image in the public relations sense but also of the way that people see you; naturally, it comes through in each and every one of your answers, comments, silences and actions."*

> *"Leadership is very much a day-to-day matter: it can be very important; you are constantly being deciphered by people in the hallways and elevators; they check out how you appear and react, who you greet, whether you smile, look confident or in a good mood, etc. The DM 'performs' (in the showbiz sense) at all times; he is a figurehead in the image sense (as opposed to the part that absorbs the first hit, which is also a figurehead in this sense). He has to instil self-confidence in us."*

4.3.2 Support

a) In risks:

> *"Leadership involves encouraging and getting your staff to take risks. You have to give your employees the confidence to do this. Your attitude will facilitate matters in this regard. You have to support them even if this might lead to mistakes. They have to know and feel that you will back them even if they make mistakes. This has to form part of a frame of reference that they can always rely on. This calls for the deputy minister to play a leadership role."*

> *"I am genuine and honest. If a mistake happens, I'm not afraid to tell the group: it was my fault! I link the human side to the pressure I put them under; I'm with them, but not just anybody among them! If they make mistakes, they know I'll back them...through a process in which we will work to ensure that it doesn't happen again."*

b) For people:

"I provide close support to my people: I work with them on seeing portfolios through to the end. I choose where I spend my time. I never act in their place; instead I provide active support, get committed and involve myself in the major portfolios so that they can feel my support. They know I'm available and know that I won't be slow to help them."

4.3.3 Presence

"Work is seen as a commitment by each member of the management team and the deputy minister has to be able to get everyone to share in this approach. I spent a lot of time talking with my managers; I organize a deputy minister's lunch every month, to which everyone is invited. I try to be present in the regions, communicate as much as I can, attend farewell ceremonies and give priority to staff receptions over deputy ministerial meetings, but it's not always easy. I try to be available as much as possible: my staff has clear instructions in this regard. My leadership strategy involves being on the floors."

"The very least you can do is to be there with the employees during important events. I have a deliberate policy of being physically present in the department; we need good human relations; I am always on the lookout for an opportunity to share a beer or a meal with the people I visit in the regional offices for more formal reasons."

4.3.4 Cohesion

a) Management team:

"Leadership means maintaining the team's cohesion even in the face of major changes that you introduce into the organization. One of the criteria is having two conditions occur at once: there are major changes, but, nonetheless, there are no conflicts at the meetings. You have to integrate everyone into the process and resolve the difficulties that, ideally, you had anticipated."

Budget issues:

"The department has always been well off; this is the first time it has had small budgets; I was facing requests totalling $550 million and had only $180 million to work with: there were tough choices to be made. I prepared the staff and brought them together; I started by using humour.

The meeting went from 8 a.m. to 10 a.m. and was attended by all senior managers; there was agreement on the $180 million; we came wearing two hats: the 'corporate hat' and the individual hat; then we went to the minister; we had concerns because the first project that was discussed and turned down among ourselves was one that he was totally committed to. He only changed three projects out of the lot. We had to go through this without tearing each other apart."

"In the last budget, we ended up with only a third of what we wanted, which forced us to go through a painful budget reallocation exercise. The department was a collection of independent compartments. In December and January, we introduced a totally new team dynamic; a process that would move budgets from low priority areas to high priority ones. My leadership involved getting everyone into the game and getting them all to understand that, in the next budget, we would proceed in the same manner and that the decisions might come out differently; beyond that, I asked them to consider that the department as a whole belonged to us all, not only to the section managers and that they had to operate as corporate managers for the whole department. My leadership involved leading the exercise in a harmonious manner and turning it into an opportunity for growth rather than confrontations."

4.4 External leadership

The last category represents a collection of all of the leadership situations in which a deputy minister is involved in civil and political life, with his peers and internationally. This is **leadership practised outside the department**, though departmental interests are not always excluded. It will become increasingly important because of the development of various forms of horizontal management, which involve several federal organizations, other levels of government, civil society, other countries and international organizations. The impacts of action or inaction by these partners are felt on the agendas of Canadian departments and Canadian deputy ministers would be wise to play a leadership role in those instances.

Some examples

4.4.1 External leadership

a) In Canada:

The deputy minister's leadership is not limited to the government machinery. It can be exercised among client groups or, as would be expected in a federal system, stakeholders at other levels of government.

For instance, one deputy minister indicated that he was proud of having come up with an arrangement that ended up bringing together a number of departmental client groups which, through their diverging interests, had paralyzed the process for the government's contribution. Departmental officials were frustrated at always being at the centre of the conflicting pressures from these groups. In this case, leadership involved daring to introduce a new solution that involved several groups outside the department and encouraging them to come to an agreement. It was a matter of taking charge of an issue that had always been seen as rather difficult and which was of great concern to the employees, "stepping up to the barricades" to come up with a solution, and then getting it accepted by clients and then the minister. In this case, a proactive shift was made from a model focused uniquely on concerns that were internal to the department to another focused on agreement among the partners in the field.

Another DM told how he had built a very broad coalition to redefine the department's mission and methods:

> *"Our financial situation was that transfers were falling and our own revenues had been cut back as a result of political decisions. At that point, we probably would have been wiped off the map! Through more than three years of meetings, I mobilized the deputy ministers in one region of the country as well as my ministers and the premiers of the provinces in this region. I was not 100% successful, but we survived. As a leader, my role was to make a convincing case, develop a strategy, go to the outside, build consensus to strengthen our government agenda, become personally committed, anticipate objections and develop the strategies needed to get there."*

b) With peers:

> *"I arranged to co-ordinate the work of several departments in preparation for a major conference on some highly complex and interrelated issues. This involved a number of technical and co-ordinating committee meetings; I kept up the momentum, sense of perspective and harmony among the people in the group."*

> *"In terms of science management throughout the government, I was at the forefront in helping to create a community, design a basic model for the federal government's scientific activities and develop tokens of recognition on the part of the federal government."*

c) Internationally:

> *"In my field, I seem to have become a world leader; at the international level, I have managed portfolios on strategic issues through to the*

commitment stage, even when so many thought it couldn't be done; this gave me a lot of credibility. All to the benefit of the Government of Canada, which ended up being better informed and more influential."

4.4.2 Deputy ministerial authority

"In one particular area, I used the formal authority of the DM to get Canada involved in implementing the recommendations contained in a report on an international issue. Only a DM could have done this, there was no question of delegation. DFAIT, which was in agreement, became involved, which influenced other countries to agree as well."

4.5 The deputy ministers' leadership learning needs

Slightly more than one quarter of the deputy ministers think that deputy ministers do not need training in leadership: they are convinced that a deputy minister would have demonstrated such a skill before his appointment and that this skill would have been inculcated into him throughout his career. This skill cannot be entirely learned and cannot be taught. This set of opinions very much reflects the DMs' views in this area.

"When you are appointed, you already have to have demonstrated that you have some leadership ability and are prepared in that respect, even if there are other DMs who might be appointed for different reasons. Leadership is attitude, approach, discernment, a way of being, life skills. All DMs are leaders and express it in different ways. Some DMs have made the choice in their agendas to follow the trend or rationalize why they cannot change it; training is not what it will take to change them. It is difficult to say how the needs of so many different people and situations can be met. At this point in a career, it might be too late to change someone's attitude and get them to acquire such a fundamental skill."

Five deputy ministers did not express their views or felt that it was a case-by-case matter:

"It depends on everyone's history...and their natural abilities (sincerity, openness, desire to change, interest in people, ability to motivate, and tendency to question without blaming)."

Slightly more than half the group believed there were opportunities for leadership learning among deputy ministers; listening, collegiality and openness to change came up most often. It is important to learn to identify the pockets of negative energy and cynicism in the public service and to learn to reverse them. Other topics mentioned were: collegial values, the ability to make quick decisions in crisis situations; self-criticism in risky or uncertain situations; active listening, the ability to work with others; encouraging politicians to commit; empowerment; and creativity. There was also interest in the new approaches to leadership.

Some of the more specific areas of learning suggested by respondents included emphasizing action-based leadership versus leadership in policy development, learning how to manage risks and people and, finally, thinking about how to manage one's credibility.

In general, the following aspects were seen as being desirable:

> *"Displaying as much passion and enthusiasm for your work as you should; this is not routine work, work like any other, nor just an honorific position in your career. It calls for energy, commitment and passion in front of the other staff serving under you. This cannot be found in manuals, only through sharing, in workshop settings, successes, best practices, changes that worked well or not so well. Humour is important in leadership. It would be important to build on the concepts of passion and pride to get people involved. All deputy ministers should be personally committed to this, even the most senior ones."*

Many suggested more individual approaches to learning through their current management practices rather than through an overly formal process. Learning is a continuous process and an attitude:

> *"I never stop learning through my everyday work because I have developed an attitude in that regard, it's part of my way of seeing and analyzing everything that is brought to my attention on a daily basis, both at work and away from work."*

4.6 Learning strategies

Deputy ministers who see learning opportunities are given the option of a strategy based on voluntarism. Individual decisions have to be respected: DMs decide according to their needs, preferences and constraints. Three obstacles came up more than five times: time availability, the painful candour in group discussions, and the minister's willingness to deprive himself of his deputy minister for a few days. It was suggested that incentives and motivating factors might be needed. A "little" support strategy would facilitate things. It takes more than encouragement or incentives to convince the minister that our absence is justified for this.

Six approaches were favoured for group development: first, there was a lot of focus on the CCMD, which everyone seems very satisfied with. The CCMD orientation session could focus on the basis of this competency. The CCMD roundtables could also address this issue; in the case of presentations, the speaker's credibility is as important as the approach: anything that is said has to be usable by the participants in their own situations. Peer accounts of concrete situations attract a lot of attention.

Many people thought that this type of learning should take place through the community's everyday experiences:

> *"Make sure that it becomes a topic raised at every retreat and organize a joint presentation for a group of 2 to 3 of us, where we could relate our own concrete experiences; this would be followed by a discussion."*

Open discussions in small groups are encouraged but not everyone feels comfortable with this:

> *"This is not really part of our culture. There should be a discussion process, but there are some difficulties involved in accepting the candour in the package. We should have sincere and honest discussions amongst ourselves; it would be good for the spirit of community."*

Somewhat more formal interventions were also mentioned, such as formal use of the 360-degree approach, sharing innovations, and using self-assessment grids:

> *"Guidelines are needed for the practical aspects of everyday life. Each of us needs a little checklist with points such as the search for and promotion of diversity in the broader sense, identifying our filters, measuring our propensity to prematurely reject approaches we find detrimental, and openness to different points of view on a given topic."*

Lastly, some DMs made more ambitious suggestions, such as learning leave and formalizing a refresher program between assignments:

> *"We could rely on our associates and assistants to look after the department: this would make them feel validated and give them an opportunity to learn; and it would be a refreshing example of leadership."*

> *"Change is difficult and has to deal with resistance; our task is a solitary one and it is easy to doubt...so we need support, encouragement and input from people who have gone through it."*

5. Supervising Subordinates

The supervision of subordinates is a major part of the work of deputy ministers. The departmental mandate originates with the deputy minister and is then shared with the various branches and teams, and everything that has to be brought to the political level then converges back towards the deputy minister. This calls for appropriate systems to support quick decisions, strategic thinking and the co-ordination of branch activities so that the work progresses according to the various plans and, where necessary, these plans are corrected.

The deputy minister oversees the associate deputy minister(s), assistant deputy ministers, some directors general, and sometimes a chief of staff and other DM office staff. The survey revealed that up to thirty persons, including sixteen assistant deputy ministers, can be directly under a deputy minister. Federal departments have a variety of missions, structures and sizes, which dictate the style of high-level oversight. For instance, some agencies operate almost like Crown corporations; some organizations report to more than one minister; some deputy ministers advise the minister on very broad portfolios; some organizations have a few hundred employees, while others have tens of thousands; and some have an extensive regional network.

Oversight takes up some of the scarce and precious time on the deputy minister's calendar. The type of oversight used should reconcile the best use of available time and the organization's particular characteristics. The deputy minister might prefer to look ahead, anticipate to formulate the department's strategic vision and look around to make connections for it. Frequent meetings with subordinates might give an impression of wasted or sub-optimal use of time. However, subordinates are the ones who make or break the supervisor's performance, so it is important that he show them understanding and support and give them a sense of the direction to take.

5.1 The type of oversight

What kind of oversight can you give assistant deputy ministers and directors general who, themselves, oversee managers? We are talking about very senior managers, who are well-trained, experienced and responsible. In the late 70s, the autonomist point of view was: "These are responsible, competent and well-paid people, and I don't have to tell them how to do their jobs." These days, we recognize the need for supervision and co-ordination. But how far should we go? Traditional supervisory methods rely on regular bilateral meetings with reasonably systematic follow-up; we were curious about what deputy ministers do now to oversee their very senior subordinates. There are many approaches to supervision and each deputy minister has to choose the best oversight methods for ensuring the management team's performance, which will then determine the department's effectiveness.

Half the deputy ministers interviewed use a blend of general and regular bilateral meetings to supervise subordinates. Depending on one's point of view, this may be too little or too much. In this particular model, the assistant deputy ministers meet individually with the deputy minister at a planned session, which is held at regular intervals. In one department, these occur on a monthly basis, in two every three weeks, in five every two weeks, and in four on a weekly basis; two deputy ministers use a system involving several meetings per week.

Three of them use a hybrid system: meetings are held with a minority of ADMs on a weekly or bi-weekly basis while most ADMs are seen on request (2 cases) or every 3 weeks (1 case).

We could also discuss what constitute the criteria for regular or formal oversight: frequency, regularity, the thoroughness of the agenda or the formality of the interaction.

The following table illustrates these different practices.

Bilateral meetings	
3 - 4 times per week	2 cases
weekly	4 cases
bi-weekly	5 cases
3 weeks	2 cases
monthly	1 case
mixed	3 cases
weekly with 1 ADM + as required for 3 weekly for 1 ADM + as required for 1 weekly for 1 ADM + every 3 weeks for 4	
group model	11 cases
(with opportunities for meetings on issues, on request, open-door, ad hoc, etc.)	
	28 cases

Many people distance themselves from this traditional style of supervision because of its lack of transparency and relative inefficiency and, though not excluding it entirely, prefer a more collective form of oversight:

> *"My coaching is fundamentally collective. I want to involve everyone. I call in people individually only when there is a problem. I work more in committees than on a bilateral basis: this is closer to horizontal management and helps avoid secrets and jealousies."*

> *"Meetings on particular matters are never done on a bilateral basis because of the transparency factor. The ADM comes to see me with his colleagues and subordinates, which helps us save time and avoid conflicts."*

> *"I never meet one-on-one. Except when people are having difficulties. It is important to keep people from thinking that there are secrets, favourites, backroom games."*

This is why six deputy ministers prefer group meetings on an issue-by-issue basis and four others prefer general group meetings as their way of supervising subordinates; this is a form of "street learning" (learning on the job or case). These methods promote transparency, equity and information-sharing, while enabling the deputy minister to supervise the overall work.

> *"The key is to make sure that everyone knows what the others are trying to do; this way, I'll have to spend less time on oversight. The whole group has to be aware of your vision and agenda. This will turn into a strategy for creating 'organizational knowledge': for my part, I prefer to share information instead of managing transactions on a piecemeal basis. The more time you devote to presentations at the front end of a matter, the less time you'll need later. You have to clearly express your views to the largest possible group; as a result, there will be less confusion."*

Naturally, every DM practices the open-door method in case of difficulties; but one indicated:

> *"Bilateral is minimal: it is only used for personal requirements and very critical decisions. I am never presented in private with an issue that might concern another colleague, I would not tolerate it!"*

Others indicate that it is not necessary to supervise ADMs too closely:

> *"Assistant deputy ministers, in my opinion, should not need a lot of very close supervision."*

This is why, when it comes to providing oversight, five deputy ministers practice the open-door policy, thereby leaving a great deal of latitude to their subordinates. However, others feel a need to restrict the opportunities for open-door encounters in order to preserve organizational unity:

> *"I practice an open-door policy, not to create a free-for-all where it becomes impossible to control your time, but only in emergency cases because I want to know right away about anything that goes wrong."*

Regardless of which supervisory method is used, the challenge is always to achieve the best possible oversight while making best use of the time allotted for this purpose.

Thus, one deputy minister works with his ADMs to practice a form of collective oversight of his senior managers:

> *"Our new system involves dividing my tasks into four categories and linking them with the twenty or so key matters that come under them (corporate strategy, management, policies and advice); the three associate deputy ministers have been released from their operational responsibilities to become executives in charge of one of the four categories; we make up a four-person management team and they share my work; executives report to the team, not to one particular associate; there are approximately 25 managers reporting to the group in its capacity as a management team. This helps the associates' development, while giving them an opportunity to have a broader vision of the department and contribute to this vision. This system also gives their subordinates more authority. It redefines management and control: managers report to the team as a group, which means there is no DM or associate DM to micro-manage over their shoulders."*

The associate DMs are increasingly being used as clones of the DM, not only in external representation, but also in the oversight of ADMs and senior managers.

In other instances, use is made in the annual management cycle of relatively elaborate forms of collegial oversight, under the DM's supervision:

> *"I have an open-door policy (it's easy because I get in at 7:00 a.m. and they can drop in until 8:30 a.m.). They had collegial oversight here before I arrived and it worked. They have a twice-yearly assessment cycle, a good management assessment cycle and a good annual peer-assessment session; it's very systematic and collegial; for instance: there are three assessment meetings a year and a succession planning meeting. I also arrange meetings on request."*

In one instance, ADMs undergo 360-degree accountability:

> *"Here, oversight includes consultation with the employees; we have an annual public accountability session where each ADM reports in public on his human resources management, which is attended by 80% of the department's employees."*

The oversight methods used are directly linked to the size and form of the department and the number of individuals to be overseen; in this regard, the cut-off point seems to fall at around five assistant deputy ministers. However, several deputy ministers of small departments prefer collective oversight.

5.2 The meeting agenda

We will first address oversight through supervisory meetings and then turn to bilateral oversight.

Supervisory meetings vary in number and form depending on the department: in one case there are ten committees, in another only three; in one case the deputy minister chairs nearly every meeting, in another he only chairs two out of eight. The committees comprise anywhere from three to fifty people, depending on their objectives and the size of the department; however, in most departments, there is one meeting reserved only for the assistant deputy ministers, the associate deputy ministers and the incumbent deputy minister, who briefs the management team on the topics discussed at the weekly breakfast with the Clerk. The most common committees are those dealing with management, strategic and human-resource issues; they follow a very flexible agenda. This is a long way from the situation where a single committee would deal with strategic issues, developing situations and current affairs. The DMs interviewed set the agendas for some of the committees based on the needs of the moment, while others operated on a longer-term perspective.

> *"I intervene very little. I develop the overall picture for them and it is up to them to identify their roles and do what needs to be done. There is no set structure or routines for these oversight meetings; the topics of the hour are on the table. In any case, we all work on the same floor and we see each other several times a day."*

> *"We address topics that affect their units: problems, changes, requests from the minister, difficulties in applying the key policies; I concern myself with the quality of interaction during these briefings; there are no notes, it's their meeting; if I want to send out a message, I'm the one who calls; often, I do it in association with the associate deputy minister, with whom I work very closely ('good cop, bad cop' model)."*

This reflects the desire of deputy ministers not to get locked into overly rigid frameworks, which would result in inefficient negotiating frameworks. There has to be a wide margin of manoeuvre for responding to problems in a flexible manner. The uncertainty associated with departmental activities and the variety of issues dealt with call for a flexible system of supervisory meetings. Committee agendas, and sometimes the frequency and duration of meetings, essentially depend on the committee's mandate: week-preparation committees, committees associated with the main management-cycle obligations, thematic committees and so on. Weekly management committee meetings tend to take place through videoconferencing for three of the weeks and in person once a month. Their duration may vary a great deal depending on the department, the deputy minister's style and the existence of a system of individual oversight:

> *"Weekly telephone discussions are not structured and can last from 5 to 60 minutes; it depends on needs and circumstances. I know that elsewhere they may last more than three hours."*

Fourteen deputy ministers use a system of regular bilateral meetings. Some oversee their DGs in the more specialized matters more systematically than their assistant deputy ministers. Out of these, nine use a specific work plan to structure the meetings.

> *"The meetings are arranged bilaterally and are based on the follow-up to previous meetings. I set the agenda and stay open."*

> *"Everybody receives a list of discussion points ahead of time. The DM prepares himself and collects information. This serves as a continuous evaluation process and helps with ongoing follow-up on the agenda."*

> *"The weekly bilateral meetings with my human resources DG, corporate administrator and legal advisor are extremely structured, even going as far as to include an exchange of documents to prepare the common briefing book before the meeting. This is less applicable to the meetings with the ADMs."*

The other deputy ministers tend to use performance frameworks or progress reports as guides for the meeting agendas.

> *"Yes, it's pre-arranged: half structured (I use the performance management framework for each one; what they want as guidelines; current critical issues); half ad hoc, based on the topics they raise or that emerge from the conversations."*

These meetings tend to serve several objectives: monitoring developments and determining the help that should be provided, contributing to performance evaluations,

sharing the organizational vision, getting to know everyone better, and learning how to cooperate with them:

> *"Once a week, there are mandatory personal meetings with each individual; these are not transactional and there is no paper involved; they last one hour, even if we have nothing specific to tell each other; we talk about everything and avoid making judgements; I allow myself ten hours a year with each staff member concerned. This is a form of coaching, based on shared feelings. When it comes to monitoring performance, I spend 5 minutes at the end of each meeting, when we review the performance contract. I let that discussion unfold without any agenda."*

Bilateral meeting systems are configured to maintain an ongoing dialogue with subordinates while at the same time allowing for close monitoring of the matters at hand:

> *"Here, we use the bilateral approach several times a week, based on ongoing discussions. The agendas tend to be determined according to the way in which our matters and circumstances are evolving. Things tend to be organized around the policies, based on their different stages of development. Moreover, people can put any topic or idea they want on the table."*

Other DMs practice a more remote form of oversight:

> *"My approach is to delegate the work to others, so I don't supervise very closely unless there are problems or an exceptional event."*

Clearly, each deputy minister's style plays a fundamental role in determining the approach to guiding his executives.

A system of retreats at varying intervals (from six to thirteen weeks) seems to exist in all departments; it helps bring all of the executives together to address the major matters, develop a more collective approach and get to know one another better in order to enhance co-operation. Better yet, it seems to provide an opportunity for professional development among the department's executives.

5.3 Sharing outlook

Sharing the organizational vision and more specific instructions is also part of the process of overseeing subordinates. There appear to be two ways of sharing outlook, either directly or through the oversight structure, i.e., to the department's staff as a whole or just to senior executives as an additional dimension of their professional development. One DM explained proudly:

"Seven of my former ADMs have become DMs. It all depends on who you have on your team: you adapt according to whether they are DM1s or EX-5s. I had a 'vague' plan for each of them, a type of individualized approach."

Sharing outlook requires deputy ministers to use four different methods: meetings, traditional means of communication, new technologies and the annual management cycle tools. Group meetings, as a tool for sharing the vision and directives, is a method that comes up every time. It is an effective way to thoroughly discuss the issues and perspectives and make best use of time:

"The conversation evolves in the course of the meetings. It is not transactional or focused on a negotiating style, but rather on an approach to discussion and mutual learning. There are group meetings with assistant deputy ministers three mornings a week for general discussion."

"Perspectives are shared through group meetings. Things have to get done, there have to be discussions and we have to find a way to make best use of the deputy minister's time. I want to use these meetings and discussions to create and maintain a team."

"Different committees essentially act as focus groups and produce a certain desire for vision. You also have to find a way to actively support the process between committee meetings."

"We often get away for retreats lasting a day and a half (every six weeks); it's a lot, but it's because of our process for changing departmental policy; the retreats always cover the same topics and we use them to measure our progress."

Five other deputy ministers also focus on the involvement and accountability of staff serving under the ADMs. Employees have to be involved in the discussions to create cohesion within the organization. The positive effects of such an approach are reflected in the organizational culture, staff morale, professional development and work efficiency:

"Here, we deliberately follow a policy of information-sharing with every level in the organization; we invite them to meetings. Our meetings are horizontal; if there is a discussion, I gather all of the interested parties and tell them to bring their people. This way, the message does not get diluted as it moves down through the organization. They come to every executive committee meeting."

"I always discuss matters in front of the executives and the official in charge of the matter at hand even if the latter is low in the hierarchy; they

hear me and know what I think and want; in this way, we avoid diluting the information; this is good for the organization and people's morale; it contributes to their development and makes their work more rewarding."

"I always make sure to invite the new and more junior officers to the meetings; this has enabled them to develop a more overall vision and thus improves their performance. We even have meetings with support staff."

"We have more methods than ever before: previously, we had dialogue; then, we made each executive a champion of an issue on which he could leave his mark."

The more traditional approaches, such as messages to all, welcome sessions, a corporate bulletin, case studies of "best practices or greatest achievements," management development sessions and so on are also part of the deputy ministers' arsenal:

"At orientation sessions, I meet employees who have joined the department at every level; I do so in person or in the video-conference room. Last year, there were 600 new employees!"

"We use internal surveys to evaluate internal communications; we are doing just as well as any private-sector organization."

DMs have to adapt to the latest needs, time constraints and settings as well as to the staff concerned. They have access to new methods for achieving their goals: computers, e-mail, Web sites, the Intranet, "street learning" and *Business Tiles Vision* (BTV) exercises:

"My predecessor sent two e-mails a year to all employees. Personally, I prefer to communicate hierarchically, in a continuous and human way through all levels of management. With BTV, there are 85 sites where you can talk to everyone; they can all see me at the same time and ask me questions. I introduced my management team one by one, adding my own comments: 'shared leadership,' 'trust,' etc.

"Naturally, we use a whole range of tools: videos, e-mails, etc. We use every possible means...and hope for the best. It's never over. My pet topics are managerial development, succession, staffing, equity, computers and the strategic framework of activities."

"We created a Web site for the associate deputy minister: the aim was to get good ideas circulating, generate questions and comments, receive suggestions, share concerns, etc. We used e-mails to circulate letters that were of interest to everyone and offered interesting points of view to various categories of employees. When we share concerns, we end up sharing solutions as well."

The current operations of the management cycle must not be neglected in the interest of trying out the latest techniques: the selection and oversight of managers, the performance contract, integrated planning and corporate co-ordination are all part and parcel of the whole. Two deputy ministers pointed out the importance of carefully selecting the work team as the best way of sharing the organizational vision. The choice of good people helps create a climate of closeness and trust, which promotes the sharing of vision and implementation of instructions.

> *"Every one of my executives can represent me before the PCO. My strategy was to sit on the selection juries for ten of the top twenty-five positions in order to ensure that we ended up with people whose mindsets were compatible, who shared similar visions and on whom I could count in full confidence."*

> *"I chose the ADMs, so I give them every latitude and trust them implicitly."*

One deputy minister created special links to increase his proximity to his assistant deputy ministers in order to promote the sharing of his vision. Another deputy minister preferred one-on-one supervision as the way of ensuring the sharing of information and the organizational vision:

> *"I dine with each ADM on a regular basis in order to develop quality personal relationships with them."*

The performance framework and integration of the planning and program development processes help disseminate outlook; thus, these should not be seen as passive constraints but rather as vehicles of commitment:

> *"I try to share my understanding of performance with my subordinates; their success is mine; they have to do the work so that what is expected of me can be delivered."*

> *"Internally, we have now adopted the corporate government model by preparing one single annual plan: we are accountable against this plan; accountability moves through the various levels to the 3,000 front-line managers; in the fall, we submit our report to Parliament. It has been very well rated; our report is authentic because we have only one; we also have a good process for preparing it; maybe it's easier for us because our area is highly administrative."*

One deputy minister uses a co-ordinating committee that is directly charged with disseminating guidelines and ensuring follow-up:

> *"I use a co-ordinating committee, which meets every week for an hour; co-ordination and supervision are essential to the advancement of the department's agenda."*

The synthesis of responses revealed that group meetings are more frequently used as a means of sharing organizational knowledge and outlook than as a means of centralized supervision of subordinates. Four deputy ministers use group meetings primarily to supervise subordinates, while thirteen use them as instruments to create and disseminate organizational vision and circulate guidelines. We believe that if vision is well assimilated, it serves as a means of guiding behaviour, providing that it is reinforced by ad hoc interventions by deputy ministers when things go awry. The exclusive use of a system of group meetings helps provide oversight through shared vision but does not ensure individual development, resulting instead in a system of successes/failures.

The need to share outlook is a matter of concern for many deputy ministers, who indicate that although they have everything in place they are still not sure of succeeding:

> *"All of this remains in constant development: sometimes managers ask us questions about things we thought had been settled months ago! It's inevitable, but it proves that you have to keep at it relentlessly."*

Another DM said:

> *"You can see that we've invested a great deal in all that within the past two years, yet I believe that our success rate, in terms of outlook-sharing with managers, is around 60%!"*

Another DM suggested creating an assistant deputy minister position that would focus entirely on guaranteeing the effective sharing of messages! This is a key issue because, what is the use of getting ideas and plans on paper if they remain only half understood by the second and third levels down from the deputy minister?

6. Professional Support Needs

"A very lonely job! All alone in the middle of the traffic!"
(most of the deputy ministers interviewed)

This section discusses three types of professional support that deputy ministers may receive: professional development; support from the DM community; and support during crises or during transitions between assignments.

6.1 Professional development for deputy ministers

Do deputy ministers really need professional development? Haven't they already reached the top of the pyramid? Haven't they already succeeded? What really meaningful skills can be added to the arsenal that they already possess? Is acquiring new skills and knowledge worth the risk of taking out from their departmental responsibilities? And yet, the world and its challenges are changing, and what a CEO does or fails to do will be felt for many years throughout the organization, because of his unique role in strategy and decision-making. Maintaining the quality of an organization's senior manager thus becomes a strategic imperative, and everywhere the only alternative has been removal of officials who do not meet the standard required.

6.1.1 How real is the need?

Professional development for deputy ministers should be compared with professional development for CEOs in the private sector. It goes beyond simple training, and it includes enhancing, "refreshing", and continuously developing the individuals' skills and knowledge on the basis of four factors: his own needs for improvement, ongoing changes in the environment, the emergence of new challenges, and the availability of new approaches. This professional development can take several different forms. They include traditional training methods such as courses and seminars, readings and exercises and other methods more centred on practice, such as coaching by a consultant (from outside the government, or a retired colleague), mentoring, peer networking, conferences (through a variety of media), and outside events (forums, symposiums, sessions, panels, study tours, etc.).

Initially, five of the deputy ministers interviewed said they did not really feel any need for professional development; they had enough training to do their jobs and felt in control of the situation; they felt that these kinds of skills cannot really be taught (*"We should already have it in us."*) They were really rather adamant on the subject:

> *"I am not interested in the superficial things surrounding the heart of a question. I have all the background I need now to do a good job; I do not want to spend my time and energy on activities with which I am already*

> *very familiar and that deal only with broad considerations. With my experience, I already know more than what they are teaching. Maybe taking a course and discovering some detail that I have never applied would make me anxious for no reason! I choose competent people to take care of the technical end of things. Put me anywhere, and in one month, I'll be ready to do the job: identify sound public policies and implement them through sound programs, sound management practices, and sound audit mechanisms. In the complex, operational department where I work, that's what's essential, and that's what I do: I work on the institutional culture, the processes, the human resource management process and the budgeting process. That's how I achieve institutional change."*

> *"You need to already have the personality to cope with the uncertain, the unforeseen, and the unknown, so you have to be willing to learn on the job. Most of the skills you need must already be part of you before you ever become a DM. Too many of the people chosen to be DMs are allergic to taking risks. You'll go further faster if you practice intellectual integrity, take risks, and embrace change. I have no pressing needs in this regard; I've been in the system here for 25 years now, and I think that I know everything I need to know to do my job well."*

But subsequently, three of them showed enough interest in professional development to talk about the ways that it is provided and the topics that it covers. In the process, they showed that they were less resistant to professional development that is delivered outside the classroom:

> *"It would annoy me to have to take a course, even at Harvard! At my age, after a 30-year career, going back to school is not what I need. I need a more suitable approach; I am a great believer in continuous learning."*

The other deputy ministers, over 75% of the total, displayed an interest in professional development under certain conditions; they perceived a growing need to refresh their knowledge to meet ever more demanding challenges. But several of them also felt that the community, the PCO, and the political leadership do not place enough value on training for DMs. They argued for a corporate approach that would be far more assertive but still adaptable to each DM's individual needs:

> *"Everyone should manage this personally, but the system should offer opportunities and put an approach in place."*

For any progress to be made in this area, there will have to be a certain recognition of this need:

> *"To succeed in our work means much more than just working hard, doing a good job, and getting your promotion. You have to be constantly learning new things; this is even truer for leaders. You have to constantly ask yourself, 'Is my approach still the best one, am I still just as effective a leader as I was 3 or 4 years ago?' The changing demographics of the public service are going to increase the pace of change and the pace at which we are going to have to learn and adapt."*

For many reasons, the deputy ministers agree that the modalities of professional development differ from one level of the organization to another. One of these reasons is the view from the top:

> *"The DMs feel isolated, which is the big difference between them and the ADMs."*

As several of the respondents explained, practical constraints also play a major role:

> *"A DM is often so tied up on weeknights with events in town and travel around the country that it is not easy to see how training could be fit in to their schedules. Another thing that makes it hard is that our schedules are frequently upset by emergencies and the demands of the political system."*

The DMs also said that over time, daily pressures tend to erode their desire to pursue professional development, and that they need help in being more determined about this:

> *"It's up to the deputy ministers to take the necessary time, so they have to make the time, and to do that, they have to be well organized. They have to create their own opportunities and take advantage of the opportunities that come their way."*

Because of these problems of interest, time, and methods, and because of the new challenges that are coming over the horizon, steps must be taken to optimize opportunities for meeting these needs and the means of doing so:

> *"I have some professional development requirements. They can be met in many different ways, and these ways must converge."*

6.1.2 Approaches

The deputy ministers mentioned two different kinds of approaches to professional development: those that would require some form of external support, and those where the DM could pursue professional development on his own. These two types of approaches could be applied in complementary fashion to meet each DM's particular needs:

> *"When you become a DM and you're running a department, you have to strike your own balance between what you learn from within your department and what you want to go outside your department to learn."*

a) Approaches requiring external support:

In this category, the approach that would be endorsed by the most deputy ministers would be the issuing of a training passport. This approach is flexible, can be customized to the individual, and is official enough to guarantee a certain support and provide a good enough reason for the DM's absence to satisfy his minister. The training passport would be an agreement in principle with the Clerk to obtain his moral, material, and logistical support to pursue professional development activities:

> *"It should be the equivalent in budgetary terms of 5 days per year. In fact, training passports already exist, but few deputy ministers know about them!"*

The DMs want a general framework that offers them options in terms of methods and subjects, but they also want to remain masters of their own professional development decisions and schedules:

> *"It shouldn't be anything too structured. We need a lot of choices and we need to have things suggested to us. I plan my personal learning schedule a few months in advance, according to the openings in my calendar, and then I tell my people to prepare the content for me. I want to learn about subjects that are peripheral to my work, but still related to it."*

The performance contract should identify certain elements in each DM's development plan. This would take the form of a learning contract with the Clerk:

> *"Each DM would give the Clerk a brief statement of what he planned to do, and he would then be guaranteed support for it."*

It must be recognized that not all of the deputy ministers are senior and that not all ministers are equally sensitive to these matters. The existence of an official policy and an official training contract of this kind would help some DMs justify their choices and their absences. But everyone's freedom and preferences have to be respected; this would create more concrete incentives than any two-way commitment.

The orientation session for new DMs was greatly appreciated for the way it introduced them to their roles and gave them a sense of unity:

> *"I was pleasantly surprised by the orientation sessions for new DMs. Refresher sessions should also be provided after 1 or 2 years. This should*

be done using external resources, such as outside experts, former public servants, and studies. New DMs need training in the fundamentals of the government process."

Another DM added:

"You'd be surprised how many people don't know how the Cabinet system operates!! It is very important for DMs to be thoroughly familiar with it, so that they can preserve the basic operating principles of our political and administrative system and work in accordance with them. Otherwise, we'll have chaos!"

Three of the deputy ministers mentioned coaching as a professional development method, though they feared that it might take too much time and be hard to co-ordinate with deputy ministers' constantly shifting schedules. But they felt that coaching by a retired executive or consultant could be helpful, and, of course, they stressed the importance of choosing the right coach:

"Someone who is both wise and discreet, who knows how to put things in perspective and how to speak frankly, but with whom you can get along."

Other deputy ministers feared that the cost of such a solution might be out of proportion to deputy ministers' actual needs. Before introducing coaching, some consideration would also have to be given to the problem of these coaches' potential mobility and the problems of confidentiality and trust that would arise from it. Once the existence of these coaches is discovered, they could become subject to internal and external pressures. Some further thought could be given to what makes a "good coach". Some of the deputy ministers prefer a solution similar to what they experienced in earlier stages of their careers:

"It would be good to be more systematic about professional development and to use mentoring."

A few of the deputy ministers would like to have a form of sabbatical leave lasting a few months, at intervals of five to seven years, or between assignments:

"All of us need to look at our organizations with fresh eyes; this might be possible after a brief leave from the department, along the lines of a sabbatical leave."

All of the respondents recognized the practical difficulties of this idea. They wouldn't want the central agencies to forget who they were during their absence, and they had trouble imagining a minister who would agree to wait for three months for his deputy to return! Yet this formula appears to already have been used successfully, in the 1990s, when five deputy ministers took temporary postings with armies abroad and at universities, and then returned to the public service:

> *"We need more time to think and reflect, and that should be part of the overall system of managing our assignments."*

Seminars and lectures were the format that the greatest number of respondents found attractive. They appreciate guest lecturers from outside the federal government, especially peers from the provinces or from other countries, and especially if their presentations are followed by discussions where the participants were able to relate the issues raised to their own concrete situations:

> *"We need to define training in a broad sense. It includes contributions by provincial colleagues and academics to let us understand what they do and hear what they have to say about it."*

Several of the deputy ministers suggested that the seminar format be adapted to create an international forum, which would give them the chance to compare more cases and to analyze and discuss issues in greater depth:

> *"Whatever we might say, we actually find the time to attend at least three-quarters of the conferences that really interest us."*

Some of the deputy ministers, on their own initiative, take the time to attend such events, which are not always focused on the Government's current business. One of the DMs spent three days in Colorado analyzing conflict management. Another attended a retreat on human relations and found it "poignant to hear a first-person account by an executive who lost 300 people in New York!" Both of these DMs found these experiences fascinating and have no regrets about having spent their time on them:

> *"We need to keep informed about trends, styles, etc. We need to get out of our own organizations and get away from our day-to-day concerns in order to improve our leadership. We have to learn from the things that we already do right, and identify those things that we need to improve."*

Many deputy ministers would like to engage in more extensive group discussions:

> *"Guest lectures always have their good side. For example, the other day, a well-known lecturer made a presentation that was highly questionable, but it led to a good discussion and a good examination of some of the issues."*

However, for in-depth discussions to succeed, the participants must have a certain comfort level:

> *"We could learn a lot by discussing things with our peers, but here in Ottawa, we can't have really frank discussions. Small groups would let us avoid this difficulty. We have to be able to react freely without worrying*

about being judged. It would be ideal if we could all read an excellent article on some topic, then share our ideas about it."

Several DMs would like to hear a bit more from their own colleagues in these presentations and discussions:

"We should take advantage of other DMs' experiences and have them make presentations to us on their learning experiences. I find, that at our level, what works well is learning from our peers. And what a great opportunity to get to know one another better!"

Updating their knowledge was also mentioned by several DMs. As one of them remarked,

"In our jobs, it's not easy to read, but it's essential to do so, and there are so many different sources of information. I have a lot of work waiting for me and I cannot find the time to read. Besides, just keeping informed is not enough; that's not learning."

This DM suggested some ways of condensing the relevant material (content digests) and converting it into learning content that the deputy ministers could assimilate at their own pace.

"Perhaps we could offer a program of directed readings, but that doesn't always work, because people often do not get around to reading them. Perhaps some materials could be sent out by e-mail, and then people could get together in groups of 6 to 8 to discuss a subject that interest them or ask for a conference to go into it in greater depth."

Formal activities within the senior management community also contribute to professional development:

"I also learn at the DM luncheons and the Clerk's breakfasts. We have to get the best people and the people with the best ideas to contribute at dinners, seminars, and two-day sessions. In management, we have the DM retreats, which serve us well. We need to establish a menu of topics and approaches and let people choose on the basis of their recent perceptions of their needs and provide them with the required material support. I also like dinner speeches; in addition, we get to know one another and build a network."

Some of the DMs would like to enhance the format of the Clerk's breakfasts, which they feel have become too exclusively informative for contemporary needs: *"We can improve the weekly breakfasts by allowing more two-way communication."* But others feel that a change in this direction might be too ambitious and might make the breakfasts take up

too much time. It is hard to discuss any fundamental issue in one hour, especially when there are more than thirty people around the table!

b) Individualized learning approaches:

The interviews revealed two co-existing attitudes about group learning. A very small number of DMs were against the idea (*"I do not feel any needs that can be met in a group. My attitude is to learn more every day."*). The others would like to have group learning experiences but also said they learn mainly through observation, reflection, and discussion in the course of their daily work:

> *"Personal observation plays a big role. For example, it extends all the way to the strategies used in a committee or a federal-provincial meeting."*

In general, the DMs are highly resistant to structured training:

> *"DMs should learn through their activities every day; it's an attitude, a state of mind, a reflex you need to have. Life is continuous learning. I have no specific learning plan; learning is intrinsic to the way I think. All of my activities are learning elements."*

> *"My learning has been through applied practice: learning the facts, analyzing things. Today, I am more confident than before about what I am going to find under every stone I turn. You don't know everything on your first day on the job, but with practice and discussion, it comes to you."*

> *"I feel that my learning needs are met through my work itself. For example, for my work on the committee on ...have to read, talk, and make trips regarding a subject that I used to know very little about. I want to concentrate on my subject areas but also be aware of emerging issues. I hate theoretical management studies; I find them artificial. The things, I learn by doing."*

> *"The only way you can learn is from the inside. Learning, for DMs, takes place through action, through work, through discussions, through visits, through conferences and monthly lunches. My best learning vehicle is my own organization: it gives me opportunities for self-learning."*

The DMs place an especially high value on discussions with employees, peers, and clients:

> *"Policy issues mobilize groups and motivate people to share their ideas. My best learning comes from the time that I spend with clients, which is*

one day per week. And once per month, I have a lunch meeting with a group of 25 employees who have some characteristic in common. I use the questions they ask as a sort of barometer. I learn with my group: listening, questioning conventional wisdom, looking at things from a different angle, identifying a vision and the right methods of achieving it. Learning is really a group exercise through listening and discussion."

"I learn through networking with my colleagues, my clients, and people from the outside. My real discussions take place at noon one day each week with another DM who is one of my best friends. I learn through my contacts with my peers from other countries. You have to learn how to listen and how to get something out of discussions with visitors and visits to other countries."

As the result of many factors, including globalization, the need to keep Canada competitive, Canada's international interfaces, and the speed at which information now travels, foreign and international experiences have become more and more a part of the deputy minister's job. Foreign travel is no longer regarded as a perk, and it is anything but tourism. DMs now need to build networks and become thoroughly familiar with developments abroad:

"In addition, I learn through my international commitments, such as chairing committees for two international agencies that are active in my field. When a DM travels, it constitutes training and development. You have to travel out of town and out of the country for the specific purpose of learning through observation and discussion. You have to apply to yourself, on a small scale, the model of the old Advanced Management Program (where you were exposed to paradigm change and had to identify the fundamental issues). You have to go out into the field and talk with the people who have achieved the most fruitful innovations or attempted the most daring ones, for example in England, regarding public policies."

Others make a personal practice of continuously scanning for information on new approaches and trends:

"I have a systematic reading program, a subscription to three book-review systems and I read a lot of magazines. I also have people who scan Web sites for me every day."

Lastly, events that take deputy ministers away from their day-to-day activities can offer excellent learning opportunities:

> *"Especially each of the big horizontal-management events, because they are so exceptional, offers unique opportunities to learn ...about myself, about others, about the things that lie outside my own field of work."*

In any case, deputy ministers who wish to do so can pursue formal, individualized learning activities on their own, like the deputy minister who has begun studying Spanish two evenings each week. The big challenge is the time available and the emergencies that can force deputy ministers to set formalized professional development aside:

> *"We have to be wary of our overloaded schedules, which tend to make us constantly put off our own professional development. That's the greatest challenge for DMs: finding time to think and to stay in close touch with the trends in the literature and in professional development; DMs do not have enough time, or do not make enough time, for organized learning; we have to be forced a bit more in this regard, otherwise we'll rely too much on the lessons we learn from the incidents that happen at work! An ideal formula would be three days per year, according to our individual preferences; it has to be in a field that is new for us; that would give us more resources and help us to do our jobs better."*

> *"There is a need for a function that would identify these things: interesting readings, innovative ideas, interesting lecturers, and successes in other countries. There are some existing mechanisms, and they ought to be reinforced, but above all I do want any additional bureaucratic constraints in this regard."*

This review of forms of learning that take place individually, and chiefly through the DMs' daily activities, points to the need for the agencies that manage senior government executives, as well as educational institutions, to conduct a methodological investigation of the protocols and best practices, for example, regarding on-the-job learning, discovery through focused observation or discussions, and, more generally, how personal development agendas are implemented at senior management levels.

6.1.3 Role of the Canadian Centre for Management Development (CCMD)

The Canadian Centre for Management Development (CCMD) hosts orientation sessions for new deputy ministers, a monthly dinner exclusively for them, and sessions and seminars on new approaches. It also does research and holds international events. The DMs' comments about the CCMD were enthusiastic. Almost all of the DMs mentioned its role, and those who did, always added a comment that was positive, if not outright glowing. Not one of them offered any criticism:

> *"The CCMD does fantastic work; I get everything from it that I can. The professional development has been much better for the past five years, thanks to the CCMD and the openness of my colleagues."*

The orientation session for new deputy ministers was singled out for special praise at least ten different times:

> *"It's good especially when you're first entering your position and the CCMD does a good job of that!"*

Nor do the DMs overlook the Centre's other programs:

> *"Learning also takes place at the roundtables that the CCMD holds every month. The biggest problem is managing to find the time to take advantage of all the great things that the Centre has to offer: sessions, seminars, forums; the CCMD's dinners for the DMs are very useful; they give us an opportunity to meet our colleagues and thus avoid feeling all alone. In this way, the CCMD does a very good job of bringing these people together in a large yet relaxed forum. Many activities are already being offered, and we feel guilty about not being able to attend every one."*

Many of the DMs would like to continue to develop the role of the CCMD as a provider of specialized services in this area:

> *"We should continue discussions on this subject with the President and the Clerk. We will need to stop and take a deliberate look at the professional support mechanisms for DMs; we need to grow and develop the CCMD's programming. We need a more corporate approach, in which support and encouragement would be more co-ordinated. I am delighted with the CCMD's new approach. It used to be moribund. Now it has programs for DGs, ADMs, and even DMs. The CCMD has reassumed a central role, and that is because of its management, which commands the attention of its fellow deputy ministers."*

6.1.4 Learning areas

The DMs' appetite for learning involves nine specific areas. Readers should keep in mind the comments by most of the deputy ministers, to the effect that their preferred learning methods do not include classroom instruction.

1. Self-knowledge:

DMs must always consider how their past experience relates to their current tasks, identify any gaps, and correct them. DMs should concentrate their learning efforts on the subjects where they are weakest.

2. *The World:*

To cope with the demands from their ministers and their departments, DMs must always be reading about the changes taking place in the world and how they are affecting the management of the government and of their departments.

3. Analyzing and Thinking in a Context of Complexity:

People need to learn how to grasp the complexity of the situations that they are facing and how to develop complex conceptual frameworks.

4. *Governance and Public Policy:*

"What would interest me would be to figure out how to explain to Canadians what we are doing with their money, why we are doing it, and why we are doing it the way we do. The subject of governance is of interest to deputy ministers: how research is conducted, how policy networks are established, how models evolve, how governance is inherent in societal transactions. We need to teach the difference between playing politics and making policy; playing politics means pretending to take care of business while managing to reconcile the statements of the Government, your minister, the central agencies, and your departmental mission; you patch everything together so that it looks like it's all working; making policy means that you actually get to the bottom of things, to the heart of the problems."

"I am especially interested in the change in government management environments."

5. The Government's Agenda:

"We have to take better ownership of the government's overall agenda, so that we can get stuck into it more easily."

"I want to learn more about the government agenda; we know a fair amount about it because of the Clerk's breakfasts, which are excellent, but we should be given updates and a chance to go into things in greater depth, such as the question of climate change; I would like to have information sessions on the major public policy issues, such as health, the ageing population, and trade with the United States."

6. The Critical-Approach Method:

"We should be taught the method for critically analyzing the information provided by the people who brief us in our organizations."

7. *Best Management Practices:*

"The ability to properly analyze and assess best practices in government and in the private sector; for example, risk management. The DMs would like to be made aware of new trends earlier, as was done so effectively for GOL. We should have quicker, continuous, more systematic access to the best practices in the various departments. They are bringing the BALANCED SCORECARD into the department. There's something new to learn about.

"I want to develop my skills; I already have some, but I want to adapt them to new contexts."

8. Human Resources Management:

"Human resources management: various kinds of approaches. Emotional intelligence is just as useful in perceiving sets of problems and issues as in managing human resources."

9. Communication Within the DM Community:

We have to do even more to develop the feeling of belonging; every DM should be made to feel a member of the family of DMs, in order to create trust and facilitate the exchange of information, experience, and tricks of the trade. The ability to work effectively with a group of peers.

The general feeling among the DMs is that they have the necessary potential to manage their way out of most situations, but that they need to help themselves through a more proactive approach:

> *"This is a job that makes you very humble; if you're honest with yourself, you quickly realize that you don't know everything. As long as you're afraid that you may not succeed, you're going to do a good job. You can't know everything in every situation. Sometimes, you mustn't be afraid to rely on your judgement and your instincts – after all, they were among the criteria used to select you to be a DM; in these cases, apply the basic principles. But you can't rest on your laurels, or you'll soon get left behind."*

6.2 Cohesion within the DM community

Cohesion among deputy ministers takes on all the more importance given the solitary nature of the job and the ongoing expansion of horizontal relationships. Such cohesion also allows more trust, consistency, and effectiveness. It also facilitates recruitment and retention of high-quality people in departmental senior management.

Canada is recognized for having corporate operating mechanisms that are highly integrated compared with those of other countries. The professional, apolitical nature of its senior public service and the conventions regarding its role give it a stability that contributes to its cohesion. Moreover, these career public servants do not usually assume

their positions in order to impose the beliefs of some political master. Each of them instead enjoys an authority that is grounded more in his skills and reputation than on his political relationships. The lack of partisan political control can reduce the ideological and hierarchical cohesiveness of these senior officials.

There are several mechanisms that currently help to make the DM community more cohesive. They include the Clerk's weekly breakfasts, the Committee of Senior Officials (COSO), the periodic deputy ministers' retreats, the numerous horizontal management mechanisms, the integrative role of the CCMD, etc.

The Privy Council Office also plays a primary role in this regard. It co-ordinates most of the deputy ministers' committees and horizontal management committees. Its Senior Personnel Secretariat handles the appointment of deputy ministers and meets their career management needs. It also supports the process of establishing performance and evaluation contracts. The Deputy Clerk actively supports the deputy ministers and gives them the advice they seek. In short, the PCO constitutes a sort of parent company, especially since almost all of the DMs have spent part of their career in the PCO shortly before they were appointed to DM positions.

The third mechanism involves the role of the Clerk. Every Clerk has his or her own style and way of working, but some aspects of this role seem immutable. The Clerk of the Privy Council is the Head of the Public Service, exercises moral and intellectual leadership within the community, provides an overall vision in the Clerk's Annual Report, directs the PCO and its secretariats, recommends appointments to the PM, negotiates performance contracts and recommends performance evaluations for the deputy ministers, and supports and advises the deputy ministers in their work.

According to all the observers, such a high degree of integration is not found in any other developed country, and it serves to strengthen the cohesion among the members of the community. All of them have experienced its benefits and express pride in this success. Having been socialized in this context, almost all of the deputy ministers place great value on this cohesion, and one of them says:

> *"We should always be spending more time on it, not less! It should be a constant concern, and many factors can contribute to it positively or negatively."*

Eleven of the deputy ministers said they were very satisfied with the degree of cohesion within the community at the present time (August 2001 to April 2002) and saw no problems that required any major changes. Nine other deputy ministers felt that some tensions were inevitable in all communities and that the degree of cohesion was satisfactory; in total, close to three-quarters of the deputy ministers expressed unreserved satisfaction on this subject. Five of the deputy ministers found the situation acceptable

but worrisome, while three found it very difficult. Seven of the eight evaluations that expressed the most reservations were produced after the events of September 11 and preparation of the December 2001 budget. The perception of cohesion may depend on some fairly immediate events. The evaluations that expressed the most satisfaction took place before September 11 as well as between March 15 and April 12.

6.2.1 Satisfaction factors

The strength of the Canadian model is that the people have known one another for a long time, in other positions and other circumstances in which they have had to work together and support one another; these are incredible strengths – mechanisms that build a familiarity with one's colleagues and a sense of mutual trust.

The community is driven by a set of shared values, even if they are not all written down on paper. These values are perceived as a rich heritage by the members of the community and generate a sense of belonging.

In general, the deputy ministers sense a genuine desire to help one another:

"*We have a real community, and it is a very good one. In any community, there will always be some tensions; that is inevitable and especially normal given the stress on our operations following September 11.*"

The mechanisms for cohesion exist and have been proven:

"*Nothing lasts forever, and we have to keep on refining and adjusting these mechanisms, but overall, we should be very satisfied with what these mechanisms enable us to accomplish as a group. It began in the late 1960s, and Paul Tellier reinforced it, as all the Clerks since him have done. There are various meetings, various committees and work teams. We are co-ordinating our efforts sufficiently. We recognize the challenge of horizontal management and we are rising to meet it.*"

The community works very well in small groups. The people get along well and see how to effect compromises that are satisfactory for all parties:

"*Small groups of 12 work better than when all 28 of us get together (as the case of the reform of the public service demonstrated). In these smaller groups, people get more involved. They all have to say what they think.*"

The DMs have the impression that they belong to a fairly functional group:

"*Horizontal management is pervading all our activities; we spend all our time meeting with other DMs, and that helps us to know each other better and work well together.*"

6.2.2 Needs for improvement

a) Fear surrounding the PCO's role

As Aberbach, Putnam and Rockman wrote 20 years ago, we operate according to an energy-equilibrium model in which the politicians must contribute ideas and reflect societal trends while the bureaucrats provide the knowledge, expertise, information, processing models, analysis, and advice. The current political continuity means that the politicians have become more self-assured as, they have acquired over time many of the same attributes of expertise as the professional public service. The challenge for the senior public service is to preserve its role despite these new circumstances.

At the same time, certain departments and central agencies have enhanced their influence over certain processes such as budgeting and budgetary control. The PCO has always had an important role in designing the government's broad strategies and co-ordinating its policies. Its challenge is to reconcile these waves of influence; otherwise, the deputy ministers will feel that they have been placed under the sway of peers who should not be playing such a major role:

> *"The PCO should continue to play a very strong role and maintain a strong presence as a central agency providing guidance and co-ordination, but without interfering in the production of the departments' policies. The community has been forged around and by the PCO; it is therefore important to protect its traditional role in the government process. Otherwise, the PCO, its influence, and its role in the community will become marginalized, ...and the community's own vitality could be sapped as a result. Another factor reducing cohesion arises when the community loses some of its autonomy to political staff, in particular in the PMO. It is up to the PCO to establish a clear line of demarcation between what is political and what must not be."*

> *"We have to protect the natural balances among the various components of the community. Some processes can end up expanding the role of a department unduly and making it into a central agency that is even more powerful than the traditional ones. It becomes all the more frustrating for the deputy ministers if this process appears to be very centralized and does not project an image of transparency."*

b) The central agencies:

In all countries at all times, the central agencies have had a reputation for doing too much micro-management. Canada is no exception to this rule. Both our traditional central agencies and our more recently created ones are perceived by many as intrusive, insufficiently understanding, and not always very helpful. They are felt to consume too

much of the deputy ministers' time and energy without seeing that what is most important is not their own agenda, but rather what their departments and their deputy ministers have to do:

> *"To improve things, there is a need for help on specific subjects that occur from time to time but are peripheral to the departments' main concerns – topics such as Government On-Line, official languages, and Public Service Renewal (La Relève). One has the impression that the central agencies should be doing more to help the DMs fully achieve what is expected of them in these areas – for example, by circulating best practices."*

c) Formality of relationships:

Over the years, as values in the public service have changed, the style in which groups operate has changed a good deal. The presence of deputy ministers who are female or parents of young families has impact on the kinds of informal meetings that are held – the schedules, the activities, and the degree of informality, etc. It is not a matter of mourning the past or of casting stones at anyone, but rather of acknowledging that ways of relating have evolved:

> *"There has been a fairly sizeable change here, in my opinion. We have made our mutual and collective relationships much more formal. Last week, at the DM lunch, there was no lecturer, and it was great, because it gave us a better chance to exchange ideas with one another. The biggest thing we need is a chance to talk together in an informal setting, to understand what our colleagues are going through. We have to find the time to discuss our real problems together in an informal way."*

> *"We have lost something. It is important that our retreats not have a structured agenda focused on current problems. The community used to have some social events that included more informal, relaxed activities, in some fairly unique settings (the Wilson House or the dinner at Foreign Affairs); these events helped people to communicate with one another and get to know one another better. Nowadays, the framework is tighter; this has its good sides, but it also has its drawbacks."*

Not all the deputy ministers showed the same willingness to meet this need:

> *"We already have enough commitments in the evening; we're not looking for any more."*

> *"More than half the deputy ministers have shown a desire to develop informal relationships; some would even like to have access to a social club to get together and talk after office hours – we don't get the chance to*

have fun together. We meet only for serious work or to address specific challenges. We should use the evenings of our retreats or the lunches to relax, play some golf from time to time, reconstruct the world together, and form more of a family."

"There are the breakfasts, the CCMD, and the retreats, but in the final analysis, we do not get enough time to share ideas, talk about new ideas, and have profound discussions about possibilities. The agendas for the retreats are too tightly organized."

Group trips help DMs get to know one another better:

"We should be able to travel together when possible; with that kind of day-to-day contact, people get to know each other better; it's more genuine. We should facilitate regional group visits throughout the country; not only the Clerk should make such visits."

This is a chicken-and-egg kind of dilemma; better relationships help people do better work together, which strengthens the relationships among them.

"If it were improved, that would facilitate the success of horizontal management."

Within the context of his own personality, every Clerk has a leadership role to play in this regard; no matter how he plays this role, he has to show a certain concern for informally promoting ties within the community.

d) Need to increase mutual trust:

People who have solitary jobs, such as deputy ministers, tend to try to form limited circles around themselves in which they can verbalize and exchange thoughts on their experiences. Many of the deputy ministers expressed the fear that these very human arrangements of convenience could degenerate into clannishness:

"We have to be vigilant to prevent clans from developing within the community. This is a small town. Relationships are more or less rewarding according to the groups that people belong to. Can we do better? Today's DMs get along well in small groups, and there are some nice communities throughout the city. I don't know whether we should make a big effort to try to do more."

The issue is presented as one of mutual trust:

"There will always be some cynics, but it's far better than 15 or 20 years ago, and we can do better still."

"It doesn't work like my management committee, where no one has to feel threatened for what they say. Here, if you get on people's nerves, if you deviate from the norm, you're going to pay for it. There's a kind of reticence to recognize that nobody's perfect. However, I have noticed that once one person gets the ball rolling, in general the others will start to open up about their own problems."

It is a matter of leadership and mutual respect. Every DM is a brilliant, hard-working individual who has successfully met major challenges and contributes tremendously to the organization. The challenge is to make them work together and make them comfortable enough to express themselves to the group.

Many DMs mentioned having especially close, ongoing relationships with colleagues, ranging in number from one to four. Others would like to enjoy better networking. All of them mentioned how much establishing friendly relations with certain colleagues had helped them more than once. This question becomes more acute for general administrators who do not practice in the National Capital Region or who come from outside the federal departments; twenty per cent of the community are in this situation. Some of them praised certain colleagues whose spontaneous openness had helped ease their entry into the community:

"The regional DMs are all alone in their regions, and the people in Ottawa do not always show a great deal of sensitivity to their situation; when I go there, they put me absolutely on the same footing as anyone else; they have to show more understanding for the difficulties associated with being in the regions and trying to maintain ties with the centre."

"Within the community, the CCMD does more now for the new arrivals; someone should also take the new DMs under his wing, especially when they come from the outside: we should never take it for granted that everyone knows certain things – for example, that everyone is aware of conflicts with the ministers, the central agencies, and the management team, ethics, etc."

e) A common vision:

Many of the deputy ministers would like to have more time and more mechanisms for discussing new fundamental challenges, establishing common visions, and committing themselves to them:

"For example, we could have a little get-together when one of us is retiring. There are not enough in-depth discussions among the DMs as a

> *group on important subjects, on change, and that's bad. We should have some. The community needs to engage in a discussion exercise around the establishment of a common vision, and it is essential for us to emerge from this exercise with a clear consensus. We should make our common corporate vision clearer. It should include priorities that we cannot circumvent; if we clarified them, it would help. There are no shortcuts: we need clear priorities that all of us share and that all of us can really commit to."*

Not all of the deputy ministers have the same desire to get involved in such an exercise, either because they do not feel a priority need or because past experiences have made them lukewarm on the subject:

> *"It's good enough the way it is; I don't have any particular need; don't force me to sit down with a whole group for days on end to discuss things that will never happen (!): there is often a lot of talk and very little action. We should talk about real things and get to the bottom of them. Many meetings don't actually accomplish any changes; all they do is transmit messages and news on current topics."*

f) Clarify COSO's role:

Approximately ten of the deputy ministers did not seem to clearly understand what COSO's role is or how it operates. They expect more from this committee; they would like its agenda to more accurately reflect the new challenges that the community is facing, and they would like it to operate more transparently. Its agenda should be circulated, and the deputy ministers have the impression that it does not take sufficient account of the realities in the departments.

6.3 Special situations

6.3.1 Crisis management

With just two exceptions, the deputy ministers expressed a certain need for help in crisis situations. This help can come from either of two sources: personal contacts or the PCO. In the case of the PCO, they see three possible forms of help: advice from a "wise man" within the PCO, fairly extensive involvement by the Office as an institution, or simply having the PCO act as an observer while the situation is played out.

While two deputy ministers suggested "*developing a list of general rules*," another has distributed a much-appreciated account of a case that occurred in his own department. It remains fairly hard, however, to imagine any very general rules, because as two-thirds of the deputy ministers observed, every crisis is distinctive, in terms of who or what it depends on, whether it is political or administrative in nature, what issues it involves

(ethics, procedures, disasters), what consequences it may have (depending on its nature – for example, public health and safety), what other organizations are involved, what time of year it is (whether Parliament is sitting), how heavily the media are covering it and what angle they are covering it from, how the provinces or client groups are involved, when the crisis originated, how fast it is developing, and lastly, how much control we have over events to halt the damage or correct the situation. The department's culture, its capacities, and its cohesiveness also play a major role, as do the style and profile of the minister concerned.

Thus, it is no surprise to hear that the deputy ministers need help, but don't know exactly what kind of help they may need! (In similar circumstances, CEOs in the private sector would rely a great deal on their boards of directors.)

The most frequent response, from more than half of the deputy ministers, is that they would ask for the help of a "wise man," in this case the Deputy Clerk, whom several deputy ministers described as having the ideal personal and professional profile to help in such situations:

> *"There is already someone in the PCO who is exceptionally helpful because he has been there a long time; he shows wisdom, he knows where the hidden traps lie and what the next steps to take might be, he provides advice without being judgmental, he's trustworthy, he's reliable, and he's willing to take the time to play this role."*

One-third of the DMs would prefer to reach out to trusted personal contacts; in this case, they suggest consulting a few different contacts separately in order to get their varying perspectives and see where their opinions converge:

> *"This is something that has to be done discreetly, on the basis of personal trust, with someone whom you're comfortable with. In our job, you can feel very alone. If you don't have support from someone, it's really hard, especially for new deputy ministers. You need someone to reassure and even support you if the minister or the department is resistant to change. Young people have to be encouraged to maintain contact with someone they can trust. In Ottawa, people don't feel comfortable talking about experiences that didn't go well."*

> *"In a past crisis, once I had developed my plan, I shared it with four trusted friends. Two of them told me it was OK, one gave me some suggestions, and the fourth told me that I had it all wrong. If I had asked only one of them for advice, who knows which one I might have chosen? As it was, I applied my own plan, and everything worked out fine."*

It's even better if these confidants are other DMs who have no connection at all to the crisis:

> *"You can ask them: 'Am I on the right track?' The choice of a confidant has more to do with his personality than with his position in the system. Personally, I count a lot on 3 to 5 friends who are DMs (depending on how close we are). We arrange to see each other just about every month. You need to have friends in the community, and they have to be there for you on these occasions. You have to know that you are not alone at those times. You need someone to tell you, 'Don't worry about it. These things happen!'"*

According to one deputy minister, the best personal support is a stable personal life and an understanding spouse!

Two deputy ministers would like the way to be paved for them in case they need it. If the process were made more official, it would seem easier to take advantage of it.

> *"Maybe we should set up a place where you can go for advice on a voluntary basis. It would be nice to be able to count on some of the more senior DMs to make themselves available to talk with us as needed."*

Other DMs felt that this "officialization" might lead to an overly generalized process that could disturb established hierarchical relationships.

Two deputy ministers would be content to use their department's own resources:

> *"You should rely mainly on your department's own staff, because it's still a matter for your team, your crisis management team."*

Some of the DMs plan to resolve the situation alone or with their employees, whenever possible:

> *"It depends on the timing. In the middle of a crisis, you have to get up and solve it yourself. Every crisis is unique and special; you should solve it together with your managers in the department. You need your specialists whom you can bring together at a moment's notice."*

Help from the centre: a worrisome solution

A good many deputy ministers expressed ambivalence concerning the support that may come from "the centre," meaning the institutional support of the PCO. There is a fine line between being open to support and confessing that you have lost control. Though the DMs recognize that the PCO has every right to play such a role, they also say that they are capable of working things out themselves using their own leadership abilities, and several fear they will be harshly judged if they admit to a problem and ask for help:

> *"There is a need, and it cannot be greater than the strength of the PCO at this time. It has to be the PCO that takes on this responsibility; it assembles its team to do precisely that: lawyers, communication experts, the secretary for the machinery, the secretary for operations: they have to co-ordinate their efforts and intervene with an integrated rationale."*

> *"There has to be some support from the centre; this may not seem obvious, because the centre isn't necessarily your friend in all circumstances. You need to have support in place well before the crisis. If you don't have the necessary sources of support in the centre, you can end up feeling very isolated."*

The DMs acknowledge without hesitation that the PCO has a role to play, but this role will depend on the nature of the crisis. It can be very important to maintain excellent contacts with the PMO and the PCO. One of the first things to do is to quickly inform the PCO which will then look for the appropriate way to support the deputy minister:

> *"There is a certain ritual to follow at the PCO in these situations: they know that certain things have to be done in these circumstances; it's only normal that the DMs don't all have these things in their heads, immersed as they are in the day-to-day needs of their operations."*

Once a crisis strikes, DMs should be encouraged to act quickly and resolve situations rapidly:

> *"You have to alert the PCO as soon as the first serious signs of a crisis appear, so that there won't be any surprises".*

At such times, to develop a genuine, sustainable relationship of help and support with the department concerned, the PCO must meet three challenges. First, its representatives must not give the impression that they are judging the people who find themselves in the middle of the crisis. Second, the PCO must take care not to let communication between the two organizations become "institutional" and hence more calculated, rigid, and cold. Third, the PCO must not give the impression that it is placing the deputy minister under its tutelage.

> *"There are a certain number of things that you should do with the PCO, but I wouldn't let them watch over every step I made; on the other hand, I would give them all the information, but that's all. They would have greater needs than I would. Theoretically, the PCO is there to support you, but inevitably, you can sense that they are starting to blame you; you see it by the number of questions they ask, the tack they take in asking them, their tone, their body language."*

Other DMs expressed some reservations, because by providing help that was too invasive, the people from the PCO could give the impression that they were taking control of the place:

> *"They tend to co-ordinate their efforts more effectively when the Clerk or the Deputy Clerk is personally involved!"*

> *"The first thing to do would be that in a time of crisis, the central agencies identify a single person to act as our point of contact. Tthere you are in your conference room with your crisis team, and there are 60 people waiting for you to phone them back, including five from every central agency, and you have to repeat the same thing to each of them. It takes up too much time that could be better spent dealing with the crux of the crisis!"*

According to several deputy ministers, the PCO, for its part, needs to refine its communication processes:

> *"The PCO is not a problem in itself and can be helpful in a crisis situation, but for that to happen, they have to know when and how to get involved, how to help, and when to step back."*

And yet, most of the deputy ministers have spent part of their careers as senior managers at the PCO: *"So it's all a matter of viewpoint!"*

The Clerk still remains the most sought-after adviser in these circumstances. The time available and the way a particular case unfolds may reduce his involvement. Several of the DMs expressed appreciation for the quality of the help that they had received from Mel Cappe as Clerk:

> *"The Clerk's leadership is always important. The Clerk is a sort of gentle mentor in these difficult cases."*

Some deputy ministers say that it is hard to help certain departments:

> *"The PCO provides some help, but the department's leadership does not always have the open attitude that would let them establish the kind of ad hoc internal management structure needed to really help the minister and place the corporation's interests ahead of its own personal needs. It isn't easy, because at such times, people have very thin skins, and you have to understand that."*

The departments also have their jobs to do; they need to have planned some potential management scenarios before the crisis ever struck, and they need to disclose the

information and accept the changes that are necessary. One deputy minister described his first three days of confusion when a crisis struck, while another boasted that he had been able to get his crisis team rolling in thirty minutes:

> *"It's always better to have some discussions and establish a mechanism before the crisis rather than in the middle of it."*

A better job should be done of sharing lessons learned in the past, as one deputy minister has done by giving presentations on this subject. Curiously, some of his peers did not seem to be fully aware of this initiative.

> *"Before, we had no idea at all of what to do. Now, we can relate some of our experiences and discuss them. We should count on the people who have been through it before."*

Others see this as a topic for the CCMD to pursue:

> *"Perhaps the CCMD's seminars, which are very helpful in this regard, could lead to some other form of assistance."*

There were six rules on which there was a certain unanimity: use your network of trusted advisers; alert the PCO early on; clarify your method of communicating with the PCO; show a certain willingness to put all aspects of the problem on the table; seek advice from your peers; and prepare a general management scenario in advance, but nothing too formal and/or standardized.

In fact, the deputy ministers want to preserve their autonomy, on which their credibility depends, and most of them would not want to see a crisis team set up within the PCO for these kinds of cases. The DMs greatly prefer flexible mechanisms based on human relationships.

To enhance its co-operation with a department in crisis, the PCO would also do well to ensure that certain rules were followed: set common objectives with the department; establish simple, efficient lines of communication; adopt a support orientation to serve the department first, and a judgement-free attitude about the department concerned.

6.3.2 Transitions between assignments

A transition is defined here as a passage from one assignment to another. The DMs interviewed expressed two kinds of needs: a "positional" need to get settled in at one's new level (in the case of new deputy ministers) or new position (in the case of transfers), and a need for a "refresher" period .

Three kinds of situations arise. The most common is when a deputy minister is transferred from one department to another. The second is when an associate deputy minister is promoted to full deputy minister. Third, there is the often difficult situation where a deputy minister comes to Ottawa who has been recruited from the "outside" –

from a provincial government, or the private sector, or a non-profit agency, or even from a government office in the regions.

a) ***Transfers***

The deputy ministers do not ask for much additional assistance to help them get through the transitions from one conventional assignment to another. They would like to have a bit more time between assignments, as was done for the appointments made at the end of April 2002, and they would like to have clearer indications as to the objectives of their new mandates:

> *"It's a sign of confidence when no one explains things to you; when you are given encouragement rather than any specific objectives. I imagine that this is not always possible!"*

> *"It's not too big a problem. You need a few days to close your files and say goodbye to the people with whom you have had contact both inside and outside government. In my case, my new appointment was announced on Friday, I met the minister the next Monday, and I began work one week later. At my meeting with the Clerk, I wasn't given any particular mandate; he just gave me some encouragement, pointed out 4 or 5 subjects that were a concern for either him or the PM, and wished me good luck; it was very good that I didn't receive any orders that were too definite, because that way, I had more freedom to act."*

The DMs generally feel that transitions are being managed fairly well, including the orientation session:

> *"It should discuss the issue of transitions, if it does not already do so."*

The Clerk's personal support is the most important:

> *"Even though he does not spend too much time going into details with us, we feel that he is ready to support us and obtain support for us; that's a good sign!"*

Some of the deputy ministers feel that the planning of assignments could be somewhat more complete. Often, everything happens in less than a week, and it is hard to think about any "refresher" time.

Opinions were divided on a "refresher" period between assignments; some said that they did not feel the need for it, while others would like some but realize how difficult it is:

> *"We are more like migrants than specialists, and we always have to be prepared to face challenges; to do that, you have to make a real effort to stay alert and continuously up to date on new developments and trends. You also have to seize any opportunities that the community may offer."*

Those deputy ministers who would like to have a certain "refresher" framework between positions cite the demanding nature of their work. The problem arises from the unpredictable duration of assignments and the difficulty of providing a transition period between two appointments; the appointment of one person at a certain location may trigger a series of transfers.

> *"...maybe three months to learn elsewhere. The danger of leaving for too long is that people will forget you and you'll miss some good opportunities; I'm not sure that we have enough confidence that the system will make us any guarantees in this regard; there are so many immediate constraints. Why couldn't we have a three-month leave during assignments that are fairly long – say five or six years?"*

And yet a few of the deputy ministers have already enjoyed assignments abroad between two appointments. The Clerk can generate a certain amount of trust in this regard within the DM community.

b) Promotions

Several of the DMs pointed out the sizeable challenge involved in making the transition from associate deputy minister to full deputy minister, and they suggested that some follow-up activities should take place during the first year of each new DM's mandate. They would like the PCO to prepare a follow-up program of this kind, and they would like it to be flexible. Almost all of the respondents praised the orientation program that has been established by the PCO and the CCMD.

c) New DMs from outside Ottawa

DM community support plays a crucial role at the beginning of a new assignment, especially if this is a person's first appointment as deputy minister, and even more so when the new DM does not come from Ottawa. In some cases, the group of female deputy ministers (which meets every 6 to 8 weeks) offers some bonds of solidarity that are highly appreciated. In other cases, the community of DMs who come from the regions has played an important role during the first few months, until the new DM has developed a network of friendships.

d) The PCO's roles

The PCO can therefore play six types of roles: the personal support of the Clerk; the planning of personal replenishment time; the establishment of a transition period between

the time an appointment is announced and the time the new DM actually assumes his new position; input into the orientation session; support for newcomers; and follow-up with them as well.

Centre canadien de gestion

Canadian Centre for Management Development

LE RÔLE ET LES DÉFIS CONTEMPORAINS DES SOUS-MINISTRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA

Jacques Bourgault

Janvier 2003

CENTRE CANADIEN DE GESTION

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

UN CENTRE D'APPRENTISSAGE • A LEARNING CENTRE

ttp://www.ccmd-ccg.gc.ca

Canada

LE RÔLE ET LES DÉFIS CONTEMPORAINS DES SOUS-MINISTRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA

Jacques Bourgault

Janvier 2003

CENTRE CANADIEN DE GESTION

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires,
veuillez communiquer avec le Groupe de la Recherche et des
Relations universitaires du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : publications@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Centre canadien de gestion.

© Centre canadien de gestion 2003

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Bourgault, Jacques, 1945-

Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement fédéral du Canada

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : The contemporary role and challenges of deputy ministers in the federal government of Canada.
ISBN 0-662-67120-1
No de cat. SC94-96/2003

1. Hauts fonctionnaires – Canada.
I. Centre canadien de gestion.
II. Titre.
III. Titre. The contemporary role and challenges of deputy ministers in the federal government of Canada.

JL111.E93B68 2003 352.2'93'0971 C2003-98054-7F

TABLE DES MATIÈRES

Mot du CCG
Introduction **1**

1. Les changements dans l'environnement, les impacts sur la tâche des sous-ministres et sur les nouvelles compétences nécessaires **5**

1.1 Perception de changements 5
1.2 Facteurs de changements 6
1.3 Les changements à la pratique du poste 10
1.4 Impacts sur les compétences 16

2. Les sous-ministres et la gestion horizontale **21**

2.1 Le temps de travail des sous-ministres 21
2.2 Le temps consacré à la gestion horizontale 23
2.3 Est-ce qu'on y alloue trop de temps? 26
2.4 Comment y survivre? 31
2.5 Les sous-ministres peuvent-ils faire des apprentissages au sujet de la gestion horizontale? 39
2.6 Le cadre d'imputabilité en matière de gestion horizontale 44

3. L'entrée en poste **49**

3.1 Facteurs de détermination de la stratégie 51
3.2 La transition 52
3.3 La stratégie 53
3.4 Remarques finales 69

4. Le leadership des sous-ministres **73**

4.1 Le leadership de changement 76
4.2 Le leadership de risque et courage 82
4.3 Le leadership au quotidien 88
4.4 Le leadership externe 91
4.5 Besoins d'apprentissage en leadership chez les sous-ministres 93
4.6 Stratégies d'apprentissage 94

5. Pratiques de supervision des subordonnées 97

5.1 Le type d'encadrement 97
5.2 L'agenda des rencontres 101
5.3 La diffusion de la perspective 104

6. Les besoins d'appui professionnel 109

6.1 Le développement professionnel chez les sous-ministres 109
6.2 La cohésion au sein de la communauté 122
6.3 Les situations spéciales 129

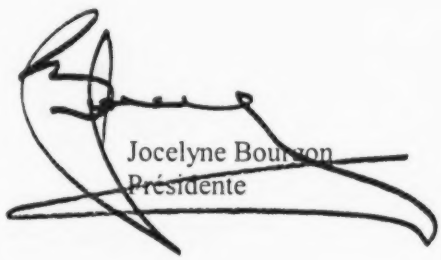
Mot du CCG

Dans cet ouvrage, le professeur Bourgault, collaborateur émérite au CCG, s'intéresse au travail contemporain des sous-ministres du Gouvernement fédéral du Canada notamment les défis qu'ils affrontent ainsi que certaines des méthodes de travail qu'ils utilisent pour les relever.

Cette nouvelle étude sur les sous-ministres s'ajoute à plusieurs autres réalisées par le professeur Bourgault dont une publiée en 1991 en collaboration avec l'honorable Stéphane Dion et qui traite d'un premier profil sur les sous-ministres.

Le CCG est reconnaissant au professeur Bourgault de cette nouvelle contribution à sa collection de documents de recherche sur le sujet.

Nous espérons que cette nouvelle étude sera utile aux gestionnaires de la fonction publique ainsi qu'aux chercheurs et qu'elle apportera une meilleure connaissance et compréhension de la complexité de la tâche des sous-ministres.



Introduction

Ce rapport de recherche s'intéresse au travail contemporain des sous-ministres du Gouvernement fédéral du Canada. Il traite des défis qu'ils affrontent ainsi que des méthodes de travail utilisées pour y faire face.

Aucune étude contemporaine n'existe sur l'exercice du pouvoir par les administrateurs généraux des ministères. Celle de Gordon Osbaldeston date de 15 ans et les riches témoignages comme ceux de Gordon Robertson, portent sur des expériences individuelles étalées sur une longue période de temps. La présente étude porte sur tous les sous-ministres en poste au 1er septembre 2001.

L'étude vise à connaître, de manière aussi intime que possible, la pratique du travail des sous-ministres d'aujourd'hui. Comme l'observation participante ne serait pas possible à envisager pour des raisons de confidentialité, on a choisi de procéder par entretien semi-directif avec les sous-ministres eux-mêmes. Le fait de rencontrer tous les sous-ministres permet de réduire les biais perceptuels que manifesteraient les répondants.

Six sections composent ce rapport : dans la première, on veut connaître ce qui change dans le monde et fait impact, non seulement sur le Gouvernement du Canada et sur un ministère donné, mais sur la pratique de la tâche par le sous-ministre. Ceci amène à discuter des nouvelles compétences qui sont nécessaires à un sous-ministre pour réussir dans son travail.

La seconde section traite de la croissance du temps demandé par la gestion horizontale : après avoir défini les trois types de gestion horizontale, on tente de quantifier le temps requis par chacun de ces types et on demande aux sous-ministres s'ils estiment que la gestion horizontale leur demande trop de temps, quelles approches ils utilisent pour y participer sans négliger leur ministère, quels sont les besoins d'apprentissage en la matière et comment l'imputabilité pourrait être améliorée dans ce domaine.

L'entrée en poste constitue la troisième section du rapport en raison de sa grande importance : elle dure presqu'une année; elle mérite donc analyse et réflexion. Elle importe aussi, car c'est à ce moment que le nouvel arrivant se trouve sous observations multiples et gagne la confiance de ses nombreux types de correspondants et, surtout, parce que c'est à ce moment qu'il établit son plan d'intervention dans le ministère.

Le leadership, vocable fort utilisé, n'a pas encore vu sa portée pratique être définie dans le cas des sous-ministres. Une définition fort exhaustive fut publiée pour les sous-ministres adjoints et les cadres supérieurs par la Commission de la fonction publique du Canada. Qu'en est-il pour les sous-ministres? Ils répondent dans la quatrième section du rapport par des histoires vécues.

La cinquième section du rapport étudie comment s'y prennent les sous-ministres pour encadrer leurs subordonnés, une de leurs tâches principales. En effet, ils font émerger un agenda pour le ministère, mais doivent ensuite voir à sa réalisation; ils voient aussi à ce que les urgences, crises et événements de l'actualité soient l'objet de l'intervention adéquate du ministère.

La dernière section du rapport traite des besoins potentiels des sous-ministres : l'apprentissage, le développement professionnel, la vie au sein de la communauté, le soutien lors de crises et de transitions de carrière, etc.

Sur tous ces sujets, la démarche de recherche fut d'obtenir le point de vue des sous-ministres en exercice. Cette étude fut donc menée par entretiens semi-directifs. L'entretien non directif est fait de questions ouvertes et les réponses ne sont pas toujours nettes, surtout lorsqu'elles expriment des propos nuancés sur des situations complexes. Il est alors plus pertinent de relever des convergences explicitées que des occurrences précises. L'apport du non directif est de couvrir l'étendue d'un champ d'investigation et d'observer comment les répondants organisent et justifient leur position. Cette méthode convient à merveille à la richesse du cas des sous-ministres, contrairement à la méthode du sondage composé de questions fermées. Il permet de compter sur un matériel plus riche dans la mesure où les sous-ministres ne sont pas limités par les questions. Chaque médaille a son revers : l'enquête par entretiens semi-directifs ne permet pas toujours de quantifier les opinions, car les répondants sont laissés libres de les exprimer dans des termes et avec des nuances qui leur conviennent, tandis qu'un questionnaire fermé invite au « oui » ou « non » ou à des gradations approximatives de réponses. La nouveauté de la recherche nous a fait choisir de gagner en richesse ce que l'on perdrait en quantification.

Le choix des participants a fait l'objet de longues discussions. Ont été associés aux sous-ministres, le secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, bien évidemment, ainsi que le commissaire de l'Agence des douanes et du revenu, le président de la Commission de la fonction publique du Canada, le directeur du Service canadien du renseignement et de sécurité ainsi que le président de l'Agence canadienne de développement international. Le temps et les ressources financières ne permettaient pas de rejoindre tous les dirigeants d'organismes mais on a retenu ceux qui exercent en conjonction directe et courante avec les ministres et agences centrales. Il s'agit donc de 28 sous-ministres puisqu'on a excepté de l'étude ses commanditaires, le greffier, le sous-greffier et la présidente du Centre canadien de gestion (CCG).

Le CCG nous a fourni son aide pour identifier l'objet des questions, mais nous a ensuite, comme le Bureau du Conseil privé, laissé totalement libres jusqu'à la rédaction finale du

rapport. L'appui sans réserve du greffier de l'époque s'est manifesté dès le début de l'enquête lors d'une intervention au petit-déjeuner des sous-ministres; il a fait mention de l'entière liberté du chercheur.

Le déroulement de l'enquête a débuté par un texte soumis aux sous-ministres pour préparer un questionnaire qui a fait l'objet de discussions de la part des sous-ministres, en début juin 2001. Chaque sous-ministre a reçu environ six semaines avant l'entretien projeté, une lettre de sollicitation mentionnant l'appui du CCG ainsi qu'un texte décrivant la problématique de l'étude et une copie du questionnaire. Un prétest a eu lieu en août 2001. Il s'est terminé le 10 septembre 2001 et a donné lieu à l'ajout de trois sous-questions. La seconde vague s'est déroulée entre décembre 2001 et février 2002. La dernière vague a surtout touché, en mars et avril 2002, les nouveaux sous-ministres chez qui nous souhaitions assurer le vécu d'un cycle annuel avant l'interview. Le terrain a vécu certaines perturbations comme les événements du 11 septembre et le remaniement ministériel de janvier 2002. Aucun sous-ministre n'a changé de fonctions pendant la durée du terrain, soit du 3 août 2001 au 12 avril 2002. Tous les entretiens ont été réalisés et transcrits par une seule et même personne, le chercheur senior responsable de l'étude. Pour des fins d'aise et de confidentialité, les entretiens furent l'objet de notes plutôt que d'un enregistrement. Les notes détaillées prises lors de l'entretien ont fait l'objet d'une transcription immédiate, puis d'une saisie informatique par l'intervieweur qui recomposait le texte des réponses.

Le temps du sous-ministre se trouve très sollicité et les emplois du temps sont souvent perturbés par des urgences et des demandes pour supporter le ministre. Aussi, deux entretiens se sont faits totalement par voie téléphonique, deux autres ont dû être complétés de cette façon. La plupart des entretiens ont été reportés au moins une fois et jusqu'à quatre fois. Ceci ne nous a pas surpris compte tenu des exigences de cette fonction. Les vingt-quatre autres ont fait l'objet d'une vingtaine de déplacements à Ottawa. Dans vingt-cinq cas, les sous-ministres avaient pris le temps de lire le questionnaire avant l'entretien et, dans presque tous les cas, étaient profondément intéressés par le sujet. Pour l'intervieweur, ce fut toujours passionnant et les commentaires fournis par les répondants se situaient, sans surprise, du niveau de réflexion d'un exposé post-doctoral.

Le codage s'est fait en démembrant la transcription des entrevues pour regrouper toutes les réponses par sous-questions. La lecture de ces réponses a établi des convergences et identifier des citations particulièrement éclairantes sur les positions des uns et des autres ainsi que sur leur justification.

La présentation du texte veut privilégier l'expression des sous-ministres et se coller à leur représentation de la réalité plutôt que laisser le chercheur prendre trop de liberté avec le matériel. Le texte reprend, sauf dans les introductions, les propos des sous-ministres. Le rôle du chercheur est de regrouper les éléments convergents et de les organiser sous des thèmes de présentation en notant, lorsque pertinent, les convergences et les occurrences multiples.

Pour faciliter la lecture et respecter le caractère anonyme, non nominatif et confidentiel des entrevues, garanti aux sous-ministres, les propos ont tous été ramenés au masculin et à la langue française. On comprendra que dans ce monde, il n'y a pas que des hommes parlant exclusivement de leurs confrères.

L'auteur remercie le CCG, sa présidente, Mme Jocelyne Bourgon, son directeur général de la recherche, M. Raymond D'Aoust, l'ancien greffier du BCP, M. Mel Cappe, et l'ancien sous-greffier, M. Ron Bilodeau, pour leur appui sous de nombreuses formes, tout au long de cette étude. Il remercie les sous-ministres pour leur générosité et leur confiance. Sa gratitude s'étend à Mme Carole Garand, impliquée à toutes les étapes de la recherche.

Jacques Bourgault

1. Les changements dans l'environnement, les impacts sur la tâche des sous-ministres et sur les nouvelles compétences nécessaires

D'importants changements se manifestent dans la société et dans la fonction publique. Ils peuvent avoir des conséquences sur les modalités de l'exercice de la fonction de sous-ministre dans la mesure où le cadre de leur travail a changé. Les sous-ministres doivent accomplir leurs fonctions de façon à relever les défis qui se posent au Canada et à conserver une fonction publique de haut calibre. En tant que managers, ils doivent s'adapter aux changements survenus en devenant eux-mêmes des vecteurs du changement.

Certains pourraient affirmer que les fondements du système politico-administratif n'ont pas changé et que les attentes envers les sous-ministres sont les mêmes. D'autres pourraient nuancer l'affirmation en soutenant que c'est dans la manière de répondre à ces attentes que leur travail change. Les opinions des sous-ministres confirment la manifestation de facteurs changeants qui affectent les compétences requises au travail des sous-ministres. Il faut donc mieux comprendre ces changements et les facteurs qui les causent, et il faut également identifier, d'une part, en quoi le travail en est affecté et d'autre part, les nouvelles compétences que doivent posséder les sous-ministres.

1.1 Perception de changements

Presque tous les sous-ministres interrogés (vingt-cinq sur vingt-huit) confirment que la nature de leur travail ainsi que leur rôle ont été influencés par des changements. Les trois autres sous-ministres confirment la manifestation de certains changements, mais minimisent leur importance : l'un remarque que les changements ne sont pas majeurs; c'est plutôt leur amplitude et leur rythme qui se sont accentués :

> *« Le monde change constamment; le rythme n'a pas augmenté depuis dix ans; on a exagéré tout cela; les SM ont vécu ces changements majeurs de structures et de gouvernement en 1993, puis la Revue de programmes, etc. Il y a toujours eu des changements technologiques et des vagues de restrictions budgétaires. Il y a maintenant plus d'insistance sur les enjeux horizontaux et on ne connaît pas de répit en matière d'imputabilités multiples. Le rôle fondamental demeure le même ».*

Pour deux autres sous-ministres, bien que les compétences centrales soient demeurées intactes, leur manifestation se serait modifiée. De façon générale, les sous-ministres

confirment que plusieurs aspects de leur tâche ont changé; tout serait plus complexe, plus rapide et plus collectif :

> *« On est toujours commandé par l'action et on n'a pas le temps d'approfondir les questions. Toutes les facettes d'une question sont plus imbriquées : relations avec les provinces, expériences internationales, etc., et c'est de plus en plus inexcusable de ne pas avoir considéré tout cela dans notre protocole routinier de réflexion. Ce qui diffère le plus, c'est le rythme des choses; le temps de réponse qu'espèrent le ministre et les gens de la société civile est incroyablement court. Ils s'imaginent qu'ils n'ont qu'à demander et que l'on répondra sur le champ! On nous demande de vivre sur le mode action-réaction et c'est très dangereux pour quiconque, encore plus pour les gouvernements qui se préoccupent de l'intérêt public. »*

1.2 Facteurs de changements

Onze facteurs, regroupés en trois familles, provoquent les changements mentionnés : ceux qui originent de l'extérieur du gouvernement, ceux qui viennent de l'administration et les facteurs reliés au débat public.

1.2.1 Facteurs externes

Quatre facteurs externes retiennent l'attention de plusieurs sous-ministres : l'évolution des valeurs dans la société contribue à la complexité du développement des politiques publiques comme le fait aussi la mondialisation des phénomènes sociaux; troisièmement, la rapidité de l'évolution des savoirs scientifiques rend les fondements des programmes plus précaires. Enfin, les procédés plus collectifs de travail impliquent la participation d'acteurs diversifiés à la gestion publique.

La complexité se trouve mentionnée par la plupart des sous-ministres : les problématiques sociales, les solutions, le cadre juridique, les rapports sociaux, la gestion et les communications seraient plus complexes. On navigue toujours entre des paradigmes en opposition et des évolutions incertaines et il importe que les orientations corporatives soient claires; le cas du cadre juridique n'en est qu'un exemple :

> *« On est dans la période d'après la Charte, d'après l'ALENA et d'après l'Agence mondiale de Commerce, où tout est plus judiciarisé; la place du juridique s'est accrue : notamment les tribunaux décident de plus de choses controversées. Nous composons avec cette donnée. »*

Le développement général des sciences et des technologies, et plus spécifiquement l'avènement de nouveaux outils facilitant l'accès à l'information, constituent autant de

changements qui affectent la tâche des sous-ministres; les procédés de travail et de communication changent et l'administrateur général du ministère doit se tenir au fait et prendre les décisions appropriées à sa mission et son mandat. Les employés et le public s'attendent à une évolution adéquate de l'administration.

La mondialisation constitue une évidence mentionnée par presque tous : les politiques ne sont plus isolées du monde, la circulation du capital, des investissements et de l'information ainsi que les traités internationaux constituent autant de facteurs qui enrichissent les considérations que prennent en compte les sous-ministres dans leurs avis et opinions.

Les mouvements de changement semblent s'accélérer : on souligne autant l'évolution des savoirs et des technologies que la rotation rapide des phénomènes sociaux qui définissent les paramètres des politiques publiques. La nature du changement s'est modifiée:

> *« Les demandes nouvelles sont : comprendre que les plus grands changements sont que l'on est passé de la gestion ou du concept de politiques et programmes à celui des méga-politiques, qu'on est passé des enjeux incrémentalistes et d'efficience à des enjeux transformationnels plus globaux et profonds; l'approche est complètement en dehors de la boîte. »*

Aujourd'hui, les sous-ministres doivent travailler en coopération avec leurs pairs des ministères, des organismes fédéraux et des autres paliers de gouvernement, ainsi qu'avec leurs homologues des organisations internationales et leurs correspondants de la société civile :

> *« On travaille de plus en plus AVEC et À TRAVERS les autres. Il y a quelques années, je me concentrais sur mon ministère; aujourd'hui, je compte avec les ministères et les groupes qui m'environnent. Si on pense à l'extérieur du paradigme, du point de vue « nouveau bien public », on pense en termes de chevauchements de ministères, de paliers de gouvernements et d'OSBL, etc. Qu'on le veuille ou non, tout est horizontal maintenant; tout ce que l'on fait est intégratif; on doit penser horizontalement et globalement. Aujourd'hui, les grands succès sont des affaires qui exigent la collaboration de plusieurs ministères et organismes. »*

1.2.2 Facteurs intraorganisationnels

Au sein même de l'organisation gouvernementale, des changements majeurs font impact sur le rôle nouveau des sous-ministres : la nature des rapports avec les agences centrales, la démocratisation des lieux de travail, le développement des technologies de l'information, la

nouvelle mobilité des cadres et le rajeunissement de la fonction publique comptent parmi ces facteurs.

D'autres facteurs plus connus influencent l'action des sous-ministres : les personnalités en présence, la conjoncture (l'ancienneté du premier ministre au pouvoir par exemple), l'évolution de l'économie et son impact sur les dépenses du gouvernement ainsi que l'amplification du rôle des organismes centraux qui limite le contrôle des sous-ministres sur leur ministère. Les facteurs sont anciens mais leur manifestation est nouvelle : forte stabilité politique, grande expérience du PM, économie en croissance assez stable, centralisation dans les organismes centraux.

Le rôle croissant des agences centrales (surtout le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor et le ministère des Finances) a été mentionné par près de la moitié des sous-ministres. Malgré un discours d'habilitation en matière de gestion, il semblerait qu'elles se soient faites plus présentes ces dernières années en ce qui a trait aux approbations stratégiques et tactiques et que la vie corporative ait son prix dans l'emploi du temps :

> *« Tout ceci a un impact sur la façon dont je m'acquitte de mes fonctions : si je le voulais, je pourrais passer toutes mes journées au BCP; je dois donc déléguer beaucoup plus. »*

La démocratisation des lieux de travail affecte également la tâche des sous-ministres. Les valeurs de la société commandent une direction par mobilisation et inspiration plutôt que par commandement, par seule hiérarchie et par diffusion de la crainte; elles préconisent la consultation, la participation ainsi que la responsabilisation des employés. Enfin, le partage de l'information rend les employés plus informés et potentiellement plus critiques des décisions de leurs dirigeants.

Avec la croissance de l'utilisation de l'internet et de l'intranet, la transparence de la gestion des sous-ministres devient plus nécessaire, tant face aux employés que face au public, aux médias et aux groupes-clients. On dit que le défi pour le gouvernement de la *E-governance* est de *« rendre le savoir disponible aux citoyens en choisissant les bons véhicules et les formats appropriés »*; un sous-ministre note que cette transparence, nécessaire par l'accès simplifié à l'information, comporte son lot d'exigences : plus facilement accessibles, ces informations exposent le gouvernement à des demandes des citoyens et groupes qui se font plus exigeantes et plus pressantes.

La carrière des cadres a beaucoup changé. Elle leur permet une très grande mobilité, ce qui réduit la durée en poste et peut poser certains défis de rétention, de recrutement, de continuité, de préservation de la mémoire organisationnelle et de reddition de comptes :

> *« Les mutations professionnelles de SMA et de directeurs vont beaucoup trop vite; le système s'habitue cyniquement aux va-et-vient : « sois patient, il va partir! » Il n'est pas facile d'assurer la continuité et la reddition de comptes lorsque les cadres ne demeurent que deux ans dans un poste. »*

Ceci raffermit le rôle de pivot dans l'équipe de gestion que joue le sous-ministre contemporain.

La fonction publique rajeunit et se renouvelle. Les employés doivent s'imbiber des valeurs fondamentales du service public canadien et se trouvent exposés aux défis de la nouvelle gestion publique. La tâche des sous-ministres est de communiquer ces valeurs et leur interprétation dans le cadre des défis contemporains de la gestion publique.

1.2.3 Facteurs d'interfaces avec le processus politique

De nouveaux aspects de la gouvernance affectent la manière dont les sous-ministres exercent leurs fonctions. Les règles d'accès à l'information et la reddition de comptes au Parlement comptent parmi ces facteurs.

Les sous-ministres dirigent aujourd'hui des organisations situées sous les feux de la rampe et ont l'image publique fut mise à mal ces dernières années. L'État n'a plus l'image des années 1970. Ceci pose des enjeux de légitimité de l'administration et de rétention ainsi que de maintien du moral des employés :

> *« L'image de pertinence du gouvernement face au secteur privé, au secteur sans but lucratif ainsi qu'aux organisations internationales, amène le public à développer un cynisme face aux gouvernements. Il faut se montrer pertinents et sortir d'Ottawa pour rencontrer des gens ordinaires. »*

Plus du tiers des sous-ministres affirment que l'élargissement du droit d'accès à l'information ainsi que l'omniprésence des médias modifient leur façon d'effectuer leur travail. Un sous-ministre qui s'inquiète du futur de la règle de l'anonymat des conseils aux ministres mentionne :

> *« L'accès à l'information pose des défis plus grands aux sous-ministres dans leur fonction de conseillers au ministre, au greffier et au Gouvernement. Cette fonction les amène à considérer les enjeux sous plusieurs facettes et à analyser de nombreuses options pour les choix que font les dirigeants. Or, toutes ces considérations et options ne sont pas produites pour qu'en soit faite une exploitation publique qui servirait des intérêts étrangers à ceux de*

l'État : les rivalités politiques, la concurrence entre les médias, ou l'intérêt de certains groupes de pression. »

La liberté de conseil des sous-ministres est directement proportionnelle à leur degré de confidentialité. Selon un sous-ministre, il serait important d'établir de nouvelles règles à ce sujet.

La comparution des sous-ministres devant les comités parlementaires compte parmi les facteurs assez récents qui affectent son rôle, sa tâche et ses compétences. Ils comparaissent au nom du ministre et uniquement pour informer. Cependant, ils ont ainsi une exposition publique plus grande et doivent trouver une zone de confort professionnel dans ce nouveau rôle. Ce processus prend plus de temps qu'auparavant : il faut préparer les comparutions, s'y présenter et en gérer les suivis. Par ailleurs, on perçoit aussi ces comparutions comme des occasions d'apprentissage où les préoccupations des députés peuvent enrichir les préoccupations de l'administration.

Le caractère public de ces comparutions et l'utilisation qui peut être faite par l'opposition, les députés d'arrière-banc, les groupes de pression et les médias peuvent préoccuper ceux qui ont choisi de faire une carrière administrative plutôt que de s'offrir sous les feux de la rampe; outre les pièges qui peuvent être tendus pour embarrasser le gouvernement, il y a les informations que l'on ne croit pas pertinent d'étaler au grand jour pour des motifs d'intérêt public et celles qui pourront servir un groupe dans ses représentations auprès du gouvernement. Certains sous-ministres préféreraient ne devoir débattre que du futur, laissant au ministre les questions de justification politique.

La multiplicité de ces pressions simultanées est mentionnée par plusieurs sous-ministres comme un facteur établi à demeure :

« Le chaos est notre pain quotidien; il y a et y aura toujours des changements avec lesquels il nous faudra composer. Ce ne sera jamais mieux. Le SM doit développer les habilités pour manager à travers cela. »

1.3 Les changements à la pratique du poste

Selon les sous-ministres, la pratique du poste mise plus aujourd'hui sur trois types d'habiletés : la polyvalence, la sensibilité dans la direction et la perception des environnements.

1.3.1 La polyvalence

La contribution des sous-ministres repose sur de nouvelles bases et sur une plus grande polyvalence :

> *« Il y a trente ans, les sous-ministres étaient plus souvent des spécialistes. Aujourd'hui, ils doivent connaître plus que leur domaine : il te faut apprendre sur tout et très vite, sinon, tu ne peux réussir! La semaine dernière par exemple, le ministre dînait avec un ambassadeur très agressif envers nous; l'ambassadeur avait fait circuler un document très abrasif à notre égard; le ministre m'a demandé de l'accompagner en tant que conseiller technique (!)... je ne pouvais lui répondre ce qu'il savait très bien, c'est-à-dire que je n'étais pas un spécialiste! J'y suis allé après m'être fait breffé sur quatre dossiers extraordinairement techniques et j'ai argumenté avec cet ambassadeur du détail de ces points, comme si j'avais fait mon doctorat dans ce domaine! »*

1.3.2 La sensibilité dans la direction

La façon de gérer le savoir au sein de l'organisation a beaucoup changé et interpelle le sous-ministre :

> *« Tout a changé : les habiletés de gestion à cet égard, la diversité des savoirs, le rythme croissant de leur évolution; il faut avoir une approche différente dans l'acquisition des savoirs et dans leur dissémination. L'intensité du savoir est croissante dans tous les processus : il faut une intelligence assez vive et une ouverture à la mise à contribution maximale des savoirs. Mon rôle, c'est de demeurer à l'avant-garde du savoir, de la technologie, des systèmes, des technologies de l'information dans le pays. »*

La plupart des sous-ministres notent que l'évolution du rythme de travail, celle des communications plus immédiates et rapides et celle des attentes au sujet des délais décisionnels, jointes à la croissance du fardeau de travail, les amènent à adopter de nouvelles méthodes de travail :

> *« Le temps disponible est plus sollicité qu'il y a trois ans. Aujourd'hui, on ne peut tout savoir d'un dossier, ni tout contrôler directement. Il faut avoir une compréhension suffisante des détails des dossiers, donc prioriser ce à quoi on accorde de l'attention et de l'importance; ceci implique que l'on prenne certains risques. Tout est plus rapide à cause des technologies et de la mondialisation... il faut du temps pour réagir correctement; pour cela, il faut*

compter sur des systèmes de réflexion continus et proactifs ainsi que des banques de données toujours pertinentes et mises à jour. Le monde change vite. »

Pour développer une équipe fonctionnelle et établir une vision au sein du ministère, il faut entre autres, s'assurer d'une bonne communication avec les collègues, développer une attitude propice au dialogue, construire un consensus et se concentrer sur les résultats. *« On devrait faire du travail d'équipe un art. (...) Nous avons beaucoup de potentiel dans la fonction publique mais nous ne l'utilisons pas pleinement, »* rapporte un des hauts fonctionnaires interrogés. Les sous-ministres affirment que le développement d'un esprit d'équipe et le travail en groupe sont désormais essentiels pour répondre aux besoins de plus en plus horizontaux de chaque dossier.

La complexité des dossiers appelle à de nouvelles façons de travailler :

« Les facteurs externes engendrent tellement de complexité aujourd'hui que le défi est de savoir comment les avis peuvent être à toute épreuve. Les questions du XXI^e^ siècle sont actuellement posées dans des structures relevant du XX^e^ siècle. La réussite passe alors par des changements fondamentaux dans la structure et les pratiques et cela se révèle presque impossible avec l'approche incrémentale. »

Cette complexité ne permet plus aux sous-ministres de travailler seuls, ils disposent de moins de temps pour chacun des dossiers et dépendent davantage des équipes au sein du ministère. Ainsi, la moitié d'entre eux expliquent leur nouvelle approche de fonctionnement en équipe de direction :

« Ce qui change surtout, c'est qu'on doit davantage déléguer aujourd'hui; il faut donc avoir confiance en ses gens, donc mieux les choisir lors des recrutements et promotions et les garder ensuite. Je dois compter sur des gens fiables, qui me représentent aux plus hauts niveaux du BCP, déléguer et organiser un système global de supervision, permettre les échanges entre les secteurs et prévoir des sessions d'échanges d'idées au sein de la haute direction. »

Plusieurs sous-ministres signalent les effets du rajeunissement significatif de la fonction publique. Ainsi, ils remarquent que les changements ont mené à la fin de l'action autoritaire et unilatérale :

« Les jeunes ne veulent pas être menés par le mode " commandement et contrôle "; ils veulent être entendus, être engagés dans le processus dès le

départ, on doit donner du sens à leur action. Il faut changer le mode de transmission de l'autorité en inventant une nouvelle façon de faire. »

Dans le même ordre d'idée, un autre sous-ministre signale qu'il faut gérer la génération des jeunes – jeunes scientifiques dans ce cas – en appréhendant leur culture et en les intégrant, tandis qu'un autre mentionne que pour les intéresser au service public, il faut connaître leurs idées et leurs projets afin d'être en mesure de recruter les meilleurs d'entre eux.

Les sous-ministres d'aujourd'hui doivent consacrer une attention beaucoup plus grande à la gestion des personnes qui les entourent de même qu'à l'ensemble des employés du ministère :

« Nos employés veulent savoir qui nous sommes et que nous avons les mêmes préoccupations qu'eux. Maintenant, vous vous devez de rencontrer les employés, de leur parler personnellement, de vous promener sur les étages; tout cela ne se faisait pas avant; avant, le SM était un personnage qui commandait; aujourd'hui, il doit être un humain qui inspire. »

1.3.3 La perception et l'intégration des environnements

Les environnements qui constituent le cadre de référence des sous-ministres sont la mondialisation, les organisations domestiques et les agents du processus politique.

La gestion de la transmission de l'information amène les sous-ministres à adopter des comportements proactifs. Les demandes d'accès à l'information ne cessent de croître et les situations à traiter se font plus diversifiées et complexes. Pour cette raison, un sous-ministre souligne l'importance de pratiquer la communication stratégique plutôt que la microcommunication; il faut gérer à partir de cadres plus macros et à partir de valeurs : « *Il faut faire passer les contenus jusqu'à la base, via les objectifs, les missions et la vision,* » explique-t-il. Les valeurs transmises tiendront de plus en plus la place des directives précises.

La mondialisation les amène à être en mesure de : « *voir constamment les forces qui affectent cet environnement global et de développer des instruments pour y exceller.*» La disparition des frontières affecte leur travail. Il faut désormais « *bien anticiper les impacts de nos actions sur la compétitivité internationale.* »Ceci amène à réagir rapidement à l'intérieur d'un cadre stratégique prédéfini qui table sur la carte du monde et sur la place qu'y tiennent le Canada et ses entreprises. Il faut plus que jamais des connaissances assez fines de l'état du monde ainsi qu'une capacité de "mapping" et de vision stratégique à ce sujet pour les sous-ministres.

Les citoyens veulent entretenir un tout autre type de relation avec l'État : ils souhaitent participer plus activement à l'élaboration de ses politiques et espèrent des décisions mieux justifiées de la part de l'administration :

« Les citoyens sont plus exigeants sur les comptes à rendre et sont plus critiques : ' c'est notre vie, notre argent et vous en décidez!' »

De plus, ils veulent que dans son rôle de fournisseur de services, l'État soit réceptif, souple, efficace et axé sur leurs besoins. Les sous-ministres doivent intégrer cette communication avec les citoyens dans leurs processus de gestion; ils doivent pouvoir lire et décoder ces attentes avant de les sélectionner selon la grille appropriée et de les utiliser (recycler) dans la conception et la livraison des politiques, programmes et services.

La gestion publique contemporaine opère au cœur d'un réseau complexe d'interactions à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil. Ceci nécessite un changement de culture ainsi que des mesures favorisant la collaboration et la collégialité à l'intérieur des ministères et entre ces mêmes ministères :

« Ce qui est le plus important, c'est l'habileté à travailler en partenariat avec d'autres agences fédérales, provinciales, municipales, privées, universités, organismes sans but lucratif, communautés, etc. Les groupes d'intérêt dans la communauté ont une idée de ce que sont leurs besoins : les employés fédéraux doivent être au courant de ça et doivent être en mesure d'y faire face plutôt que de seulement se regarder le nombril. »

Presque tous les sous-ministres ont mentionné l'augmentation du niveau d'interdépendance entre les ministères et les organismes fédéraux et les organismes des autres paliers. L'approche en est maintenant une d'équipe corporative et la nécessité de travailler en partenariat est accentuée par la nouvelle multiplicité des acteurs :

« Dans mon entente de performance avec le greffier, un comité de SM change la dynamique qui n'est plus bilatérale, mais collective. Il faut pouvoir mobiliser ces gens, avoir leur appui et avancer malgré un dispositif plus collégial. »

Plusieurs sous-ministres affirment que leurs fonctions les rapprochent de plus en plus de ce qui est politique, puisque les moindres détails de tout dossier peuvent aujourd'hui avoir une sensibilité politique et que ces détails sont davantage exploités politiquement. Un sous-ministre évoque l'incidence de ce changement sur la possibilité de déficit d'innovation dans la fonction publique. Un autre y voit une contribution qui génère un potentiel d'innovation dans une fonction publique de carrière :

« Les demandes du BPM, je ne vois pas cela comme de la contrainte politique qui alourdit inutilement notre travail, mais au contraire, c'est un peu d'air

frais. Ils posent les bonnes questions, font du bon travail pour le PM; par leurs questions, ils forcent le système à avoir plus de cohérence. »

Certains administrateurs généraux font état de la frustration croissante de tous les intervenants aux comités parlementaires (ministres, sous-ministres et membres) :

« Une chose qui change est que le fossé entre le gouvernement et le Parlement semble s'accroître et cela crée des frustrations de tous les côtés; les ministres tendent à retraiter et laisser les SM aller au front devant les comités parlementaires; ils doivent répondre aux questions, mais sans nuire au ministre; leur réserve frustre les députés qui alors s'acharnent sur des détails; le travail des parlementaires devient alors assez étroit de perspectives en tentant de faire de la partisanerie et même de l'obstruction systématique; le contrôle réel exercé par les comités parlementaires a décru et les parlementaires en conçoivent de la frustration. »

D'autres sous-ministres notent que le plus grand accès à l'information les expose à plus de critiques médiatiques ou de critiques provenant des groupes. Ceci les amène à être mieux organisés et à démontrer plus de cohérence dans les plans stratégique et tactique. Il s'agit de prévenir et de pouvoir réagir vite et correctement :

« Le développement des technologies amène l'accélération de la circulation de l'information et du changement » remarque un sous-ministre, *« il faut donc être plus alerte, mieux équipé et plus organisé pour faire face aux réactions des gens. »*

La multiplication et l'omniprésence des groupes de pression spécialisés affectent la tâche des sous-ministres. Certains expliquent que : *« La complexité des situations problèmes est une conséquence de la multiplicité des groupes de pression (...) qui, souvent, plaident des options concurrentes ou inconciliables. »* Les sous-ministres doivent plus que jamais disposer des informations utiles à évaluer les argumentations et options de plus en plus sophistiquées que ces groupes mettent de l'avant. Les hauts fonctionnaires sont davantage amenés à s'exposer publiquement lors de rencontres, conférences ou comparutions et certains groupes tentent de diriger leurs pressions autant vers ces hauts fonctionnaires que vers le ministre. L'analyse de positionnement et la communication publique joueront un rôle de plus en plus grand parmi les compétences des sous-ministres.

La tâche des sous-ministres change également à cause de la croissance de la sensibilité politique de leur travail :

« Il faut que ce soit toujours professionnel, mais ce sera plus politisé avec l'exposition publique des SM. »

L'impact sur le travail des sous-ministres est de bien anticiper les impacts politiques de leurs prestations, de bien lire la ligne de démarcation et de définir ce qui est acceptable de faire à l'intérieur de la zone grise reliant politique et administration.

1.4 Impacts sur les compétences

1.4.1 Les compétences de base

Plusieurs sous-ministres affirment que leur rôle requiert fondamentalement les mêmes compétences de base qu'auparavant parce que les rôles fondamentaux ont peu changé. Ainsi, le sous-ministre fédéral demeure un personnage-clé du système politique fédéral; installé au sommet de la hiérarchie administrative, il conseille le ministre et le gouvernement, prépare les politiques et voit à leur mise en œuvre ainsi qu'à l'application de toutes les lois confiées au ministre, tout en assurant le meilleur service possible à la population canadienne. L'administrateur général agit comme figure de proue de l'organisation qu'est le ministère et en gère les ressources; il s'assure également que le ministère réponde aux besoins de son ministre et de son gouvernement en façonnant les politiques et les lois ainsi qu'en offrant de manière professionnelle les informations et avis demandés.

Les sous-ministres indiquent que les compétences fondamentales caractérisant la nature de leurs fonctions comptent parmi les suivantes :

« Être un bon manager, se préoccuper des gens, posséder des habiletés de communication, être perçu par les gens du ministère comme authentiquement impliqué, faire preuve de leadership, d'éthique et de loyauté et d'un bon jugement. »

Il est également toujours important que le sous-ministre entretienne de bonnes relations avec son entourage, et ce, autant avec le ministre qu'avec les membres du Cabinet, le greffier, les pairs, les cadres supérieurs et les principaux clients. En fait, c'est la façon de jouer ces rôles qui a changé et requiert des « manières de faire et de penser » différentes.

Les compétences de base se manifestent aujourd'hui très différemment d'il y a quinze ans : il faut animer l'organisation, se préoccuper de fournir le meilleur service aux citoyens, se préoccuper plus des communications, des gens, s'impliquer différemment, etc.

1.4.2 Les nouvelles compétences requises

À cause des défis managériels plus importants dans ce poste, ainsi que du nouveau profil généraliste de la plupart des titulaires, sept compétences reviennent le plus souvent dans le profil idéal que dressent les sous-ministres.

Au premier rang, viennent la versalité et la capacité d'apprendre rapidement au sujet des éléments cruciaux de tout dossier.

> *« C'est la fin des SM super-experts car tout est plus multidisciplinaire, interrelié et horizontal. »*

La versatilité des individus compte maintenant beaucoup plus :

> *« Selon les situations, tu dois être vertical ou horizontal, stratégique ou tactique et orienté vers les détails; avoir les deux dimensions fait partie de l'ADN du métier. »*

Deuxièmement, vient la compétence de mener le changement au sein de l'organisation; elle requiert les habiletés d'ouverture, de capacité de lecture des systèmes complexes, d'adaptabilité et de prise de risques.

Le monde change de plus en plus rapidement, l'État doit s'adapter et le sous-ministre doit être à l'avant-garde de ce mouvement d'adaptation continuelle :

> *« Il nous faut développer de l'agilité dans un système extrêmement rigide; c'est une question de survie; il nous faut communiquer cette agilité à l'organisation; avant, les patrons étaient rigides, hiérarchiques et les changements arrivaient sur une période de dix ans. Le monde extérieur a aujourd'hui la possibilité de tout changer dans ton ministère et de le faire vite. Tu dois réagir en fonction de cette pression. »*

Pour exprimer son leadership, il est nécessaire d'incarner une vision cohérente en plus d'innover, d'établir les priorités et de supporter ses spécialistes :

> *« Il faut être des leaders en innovation; toujours rechercher le nouveau, susciter la créativité; être perçu comme quelqu'un qui innove constamment. »*

Les sous-ministres ont une responsabilité toujours plus exigeante à cet égard. Leurs compétences d'ouverture et d'adaptabilité rapide face aux changements de tous ordres sera de plus en plus sollicitée.

« Le manque de leadership des gens les rend incapables de voir les défis globaux et les rend craintifs face aux risques. »

Un autre renchérit :

« On attend d'un sous-ministre qu'il soit plus leader qu'administrateur alors que l'administration doit continuer d'être bien assurée malgré tout. Il doit être présent dans le ministère et faire voir sa présence.

Pour beaucoup de sous-ministres interrogés, le développement d'un cadre de référence au périmètre mondial importe, dorénavant, davantage. On y accorde plus de temps, on veut établir son leadership face aux homologues étrangers et on cherche davantage à formuler nos actions en fonction de la compétitivité internationale. Pour ce faire, il est nécessaire de se placer en situation de veille continue :

« Il faut des systèmes de réflexion continus et proactifs en plus des banques de données ».

Troisièmement vient l'établissement d'une nouvelle forme d'autorité. Lorsqu'on se réfère au passé, on remarque que le titre et la fonction de sous-ministre importaient grandement pour inciter les gens à obéir. Aujourd'hui, l'autorité n'est plus acquise et il faut l'instaurer en inspirant les gens et en faisant preuve de souplesse dans ses relations humaines :

« Il faut des gens plus compétents en ressources humaines qui savent animer et motiver les gens; c'est la fin du dictateur d'antan avec ses valets et mercenaires; il faut des talents de mobilisateur. Dans le passé, c'était une qualité d'être solide comme le roc, aujourd'hui, c'est presque un défaut; il faut être souple comme le roseau.

L'établissement de l'autorité dépend de plus en plus des types de rapports établis avec les subordonnés. Leurs compétences de gestion des personnes devront de plus en plus reposer sur l'écoute, la vision, la communication aux subordonnés, la responsabilisation des autres et la capacité de suivre et appuyer. Ils devront résister aux tentatives de tout centraliser :

« Pour moi, il importe que les employés soient engagés, mobilisés, se sentent privilégiés de venir travailler ici; ce souci est peut-être plus grand maintenant qu'il ne l'était il y a quinze ou vingt ans. Maintenant, il nous faut utiliser une gamme de talents de communication plus vaste qu'on ne l'a jamais fait auparavant. »

Quatrièmement, on doit pouvoir gérer davantage par des valeurs que par des règles strictes : trop de rigidité nuit dans ce type de poste. Un sous-ministre doit désormais être performant dans le domaine de la diffusion des valeurs et le démontrer en faisant preuve de professionnalisme, en gérant adéquatement les discussions éthiques, en respectant les principes de la démocratie et en valorisant les gens.

> *« On est passé d'organisations gérées par des règles strictes à des organisations gérées par des valeurs : voilà un autre défi de leadership! Ce qui change, c'est d'être performant dans le domaine des valeurs (au sens du rapport Tait), d'être leaders dans ces domaines, de personnifier ces valeurs. »*

Cinquièmement, au centre de multiples pressions, un sous-ministre avance qu'une compétence de plus en plus nécessaire relève de son habileté à trancher dans les situations complexes, parmi des pressions contradictoires, souvent dans la controverse, entre ce qui constitue une pression sérieuse et ce qui n'en constitue pas une.

Sixièmement, on mentionne que les compétences en matière de leadership s'étendent à un niveau de leadership collectif et non plus individuel.

> *« Il faut des talents de leadership d'équipe et non plus seulement d'individus; il faut être capable de rejoindre des groupes de personnes et des groupes de pairs pour les mobiliser, cela au sein et à l'extérieur de l'organisation. »*

Certains sous-ministres ont insisté de manière explicite sur la nécessité de développer des habiletés de marketing et de communication alors que de nombreux autres l'ont mentionné de façon plus indirecte. Ils mentionnent combien il importe de mieux connaître les processus et les techniques de communication publiques, non pas seulement pour les utiliser lors des conférences de presse mais plutôt pour :

> *« Réaliser comment les actions et les messages sont répercutés dans un monde où les perceptions deviennent réalité. »*

En plus de constituer un outil de leadership par son aspect mobilisateur, cette compétence permet, dans un premier temps, de composer plus adéquatement avec des situations délicates. Dans un deuxième temps, elle permet aux sous-ministres de développer une approche relationnelle plus riche avec le citoyen.

Une autre compétence importante ressort des entrevues : celle d'élargir la diversité de ses savoirs et d'être un champion de l'apprentissage continu. Les enjeux d'intérêt public rendent les choses plus complexes et il importe d'avoir une attitude de remise en question des acquis et d'ouverture à l'évolution.

Malgré toutes les tensions contemporaines reliées au poste, de nombreux sous-ministres expriment ce qui était implicite chez les autres, c'est-à-dire leur enthousiasme pour cette fonction de service au public. L'un d'eux dira :

> *« Tu dois être conscient qu'un poste de SM, c'est unique. C'est probablement le plus beau travail et le plus stimulant et satisfaisant dans la société! ».*

2. Les sous-ministres et la gestion horizontale

« Une valeur ajoutée essentielle dans la gouvernance moderne. »
(un sous-ministre)

Les sous-ministres consacrent-ils trop de temps à la gestion horizontale? Plusieurs approches permettent de répondre à cette question : trop de temps par rapport à leur semaine de travail? Trop de temps par rapport à ce que mérite la gestion horizontale? Trop de temps par rapport au temps nécessaire à la gestion du ministère? Ou encore, trop de temps par rapport aux performances attendues par le greffier dans le contrat de performance?

Mais qu'est-ce que la gestion horizontale? Pour les fins de l'enquête, on en a défini les contours selon une approche de centralité qui comporte trois zones : tout d'abord, dans son sens le plus large, la gestion horizontale inclut tout dossier bi ou multiministériel de développement ou de gestion de politiques ou programmes qui toucherait directement le mandat du ministère. Un dossier entre l'Agence des douanes et du revenu de Canada et le ministère de la Justice Canada en ferait partie, et à plus forte raison un dossier de sécurité nationale impliquant une quinzaine de ministères. Les groupes de référence, de réflexion thématique font partie de cette catégorie.

Le Gouvernement du Canada est un des plus avancés du monde à l'égard de la seconde forme de gestion horizontale : le niveau corporatif. Dans ce cas, les sous-ministres fournissent des avis collectifs en tant que conseillers seniors du Gouvernement autant, sinon plus, qu'en tant que sous-ministres d'un ministère particulier. Il s'agit du petit-déjeuner du greffier, du lunch du vendredi midi, de comités aviseurs comme celui du secrétaire du Conseil du Trésor, des retraites, des groupes d'étude sur des thèmes corporatifs, etc. Le nombre de ces groupes, la fréquence et la durée des rencontres ont varié dans l'histoire selon le modèle implanté par chaque greffier.

Le dernier type de gestion horizontale porte sur la gestion de la communauté des sous-ministres elle-même; il s'agit essentiellement du Comité sur la haute fonction publique (CHF) et des dîners de réflexion des sous-ministres au Centre canadien de gestion.

2.1 Le temps de travail des sous-ministres

Les sous-ministres n'ont pas d'horaire vraiment typique : chacun organise sa semaine selon la nature du mandat de son ministère, la structure de celui-ci (taille, type d'employés à encadrer, déploiement régional, clientèles) et selon les arrangements pris avec le ministre. Les valeurs et préférences des sous-ministres y jouent aussi un rôle. Généralement, ils débutent leur

journée au bureau vers 7 h 30 ou 8 heures, passent leurs lunchs en rencontres ou en réunions, et rentrent à la maison vers 19 heures; de deux à trois soirs par semaine, on les trouve en ville pour des réunions, des conférences, des rencontres, des retraites ministérielles et des cérémonies officielles.

En général, ils tentent de ne pas travailler le vendredi soir et consacrent de trois à six heures par week-end à leurs dossiers, surtout le dimanche à compter de la fin de l'après-midi. Cet horaire se trouve perturbé par le cycle annuel de la vie administrative comme la préparation des budgets, du discours du Trône ou de projets de loi. Les urgences et crises affectent aussi cet emploi du temps, particulièrement alors que siège la Chambre des communes. Enfin, les voyages rognent les soirées et week-ends : des sous-ministres voyagent souvent à l'étranger (Affaires étrangères et du Commerce international, ACDI) ce qui les mobilise complètement durant plus d'une semaine, alors que d'autres empiètent sur leurs vendredis et dimanches soirs pour se déplacer à travers le pays. Les sous-ministres travaillant hors de la région de la Capitale nationale (trois agences ou ministères de développement régional et Anciens combattants) consacrent un certain temps en transports, et plusieurs soirées à Ottawa.

Tous se disent très sensibles au danger de trop travailler, de négliger leur vie personnelle et familiale et de mettre en péril leur santé. La plupart considèrent qu'une semaine idéale de travail, dans leur cas, devrait solliciter au maximum 65 heures de leur temps.

Temps de travail des sous-ministres

Nombre d'heures/ semaine	Nombre de sous-ministres
Moins de 60 heures :	0
De 60 à 64 heures :	8
De 65 à 69 heures :	7
De 70 à 74 heures :	6
De 75 à 79 heures :	3
De 80 à 85 heures :	1
De 85 à 90 heures :	2
Plus de 100 heures :	1
Moyenne : 68.6 heures	

Les sous-ministres travailleraient en moyenne près de 69 heures par semaine. Cela semble très acceptable compte tenu de leurs responsabilités, de la complexité de leur tâche, de leur proximité du monde exigeant de la vie politique ainsi que du nombre de leurs

correspondants. Le tableau ci-dessus indique que plus de la moitié des sous-ministres travaillent entre 60 et 69 heures et se situent donc dans la zone idéale du temps travaillé; à l'autre bout du spectre, 4 travaillent plus de 80 heures par semaine. L'étude des caractéristiques des répondants permet de dégager les facteurs qui affectent le temps consacré au travail : il s'agit d'abord de la nature du ministère, de sa centralité dans le processus décisionnel du moment et de la taille du ministère, puis de l'expérience comme SM, des valeurs, des préférences et du style personnel de chacun.

Pour se faire une idée plus juste de l'emploi du temps d'un sous-ministre, nous avons demandé à 8 SM, choisis au hasard, de décrire de manière très détaillée leur emploi du temps. On a administré le test classique de la perception du temps de travail; on demande aux gens combien de temps ils croient travailler, puis on calcule de façon minutieuse le temps effectivement travaillé; comme c'est le cas de tous les gestionnaires du privé et des autres niveaux d'encadrement du secteur public, on a observé une tendance (sept cas sur huit) à sous-estimer de 10 à 20 p. cent le temps réellement travaillé; quand ils disent travailler 65 heures, ils en travaillent réellement 75. On tend à ne pas compter tous les petits-déjeuners, les déjeuners, les soirées, les déplacements hors de la ville et les week-ends. Se raccroche-t-on au modèle idéalisé, ou se donne-t-on l'image de ne pas trop en faire? Craint-on de mal paraître donnant l'impression d'être professionnellement débordé ou déséquilibré dans sa vie personnelle? Il est bien connu que pour une cause qui nous tient à cœur, on ne compte pas tout son temps. Le message à retenir est-il que l'estimation de son temps doit se faire de manière empirique bien plus qu'en se fiant à la mémoire sélective et aux bonnes intentions! Serait-ce qu'il faille restreindre encore plus ses engagements, ou déléguer plus encore? Ou faut-il accepter lucidement que cette tâche prendra vraiment beaucoup de temps?

2.2 Le temps consacré à la gestion horizontale

Plusieurs auraient la certitude que la gestion horizontale leur prend beaucoup de temps et que les comités du greffier y sont pour quelque chose. Les sous-ministres consacrent à la gestion horizontale une moyenne de près de 20 heures par semaine, soit 29 p. cent de leur temps en moyenne (semaine moyenne de 69 heures). Ceux qui n'ont pas répondu spécifiquement compteraient parmi ceux qui y consacrent le plus de temps, ce qui devrait hausser cette moyenne, puisque deux d'entre eux affirment y consacrer plus de 80 p. cent de leur temps de travail.

Trois des sous-ministres se jugent incapables de fournir une estimation détaillée du nombre d'heures consacrées à la gestion de *type interministériel*, mais ils estiment que c'est beaucoup et que cela croît de manière très significative. Ainsi, ils affirment consacrer entre 70 et 95 p. cent de leur temps à la gestion horizontale de tous types, mais ne peuvent répartir leur temps entre les trois types de gestion horizontale. Ce type de gestion horizontale est décrit

comme « *fuzzy, nowhere and everywhere but increasing significantly* » « difficile à saisir, nulle part et partout, mais croissant sans cesse ». Une compilation limitative se réduirait au seul temps passé en réunions interministérielles. Il faut y ajouter le temps de breffage et de débreffage nécessaires à se préparer en fonction de l'ordre du jour et à donner les suites immédiates à ces réunions. Il y a aussi celui plus important et moins palpable qui consiste à configurer l'agenda de la direction du ministère en fonction de celui de la machine corporative et des projets interministériels. Manifestement, tous les sous-ministres, quoiqu'ils maîtrisent bien ces distinctions, ne les ont pas en tête lorsqu'ils estiment le temps nécessaire à ce type de gestion horizontale. Par exemple, l'un se dit assuré d'y consacrer le tiers de son temps; en faisant un décompte rigoureux de toutes les heures qu'il y met personnellement, il découvre n'y consacrer que 17 p. cent de son temps, soit la moitié du « temps perçu! ».

La distribution de cette moyenne de 13,8 heures dévolues à la gestion horizontale de type interministériel ne manque pas d'intérêt :

Temps consacré à la gestion interministérielle

Nombre d'heures/ semaine	Nombre de sous-ministres
Entre 0 et 4 heures :	6
Entre 5 et 9 heures :	7
Entre 10 et 14 heures :	4
Entre 15 et 19 heures :	4
20 et plus (20, 30, 40, 70) :	4
Moyenne : 13.8 heures	

L'écart entre le minimum et le maximum est tel qu'il relève en bonne partie de l'interprétation de la question et de la propension des sous-ministres à comptabiliser dans l'interministériel seulement du temps formel de réunion plutôt que tout le temps qu'ils y consacrent au sein même de la vie de leur ministère.

Sans trop de surprise, les sous-ministres d'agences centrales et de ministères horizontaux y consacrent le plus temps, de même que ceux à qui l'actualité politique réclame plus de coordination formelle avec leurs pairs.

Le second type de gestion horizontale porte sur les *dossiers corporatifs*. Il est plus facile à recenser que le précédent soit parce qu'il s'agit de réunions formelles nécessitant peu de

préparatifs ou parce que la nature des dossiers est souvent assez distincte du mandat formel du ministère. Vingt-six des interviewés avancent des chiffres : on y consacre en moyenne 6.2 heures par semaine; l'un des deux discrets avoue y consacrer très peu de temps, tandis que l'autre se décrit comme proche du centre et chargé de certains dossiers lourds.

La distribution des réponses indique une croissance assez générale de ce type de gestion horizontale, puis que les deux-tiers des sous-ministres y consacrent plus de 5 heures par semaine :

Temps hebdomadaire consacré aux dossiers corporatifs

Nombre d'heures/semaine	Nombre de sous-ministres
Entre 5 et 7 heures :	10
Entre 8 et 11 heures :	5
Plus (12 et 18) :	2
Moyenne : 6.2 heures	

Encore une fois, les dirigeants d'agences centrales y consacrent le plus de temps. Dans ce cas-ci, l'ancienneté des autres sous-ministres joue un rôle certain, alors que l'on table sur la mémoire, la sagesse et la culture organisationnelle des plus anciens, même s'ils ne dirigent pas des ministères horizontaux. Cette approche, qualifiée de délibérée, participe de la transmission de la culture organisationnelle aux plus nouveaux et de la préservation des valeurs de la fonction publique canadienne.

Le troisième type de gestion horizontale porte sur la *gestion de la communauté des sous-ministres*; le CHF en constitue l'essentiel avec quelques tâches ad hoc que le greffier peut confier à certains. Presque tous les sous-ministres répondent à cette question, mais quinze d'entre eux n'y ont aucune implication au moment de l'enquête. Les douze autres disent y consacrer plutôt quelques jours par année que quelques heures par semaine; la moyenne de ceux qui y participent s'établit tout de même à 2 heures semaine puisque trois sous-ministres, agences centrales ou avec ancienneté, annoncent un nombre assez important d'heures, soit 5 et 7 heures.

La gestion horizontale condamne-t-elle certains à travailler bien au-delà de la moyenne. La semaine moyenne de travail est de 69 heures. Quatre personnes travaillent au-delà de 80

heures. Quel est le coût de la gestion horizontale? Dans deux cas sur quatre, il peut y avoir un lien très net entre le nombre élevé d'heures travaillées et celui requis par la gestion horizontale, mais il s'agit de ces rares cas où le répondant n'a pas détaillé son emploi du temps. Les deux autres cas, après une description assez précise de leur horaire, en arrivent à un estimé de 10 et 27 p. cent de leur semaine de travail, ce qui est bien en deçà de la moyenne de 29 p. cent constatée pour le groupe. Deux leçons sont à retenir : la nature horizontale du ministère joue un rôle plus grand que les habitudes du sous-ministre dans le volume de temps dédié à la gestion horizontale; deuxièmement, dans tous les cas, l'interministériel consomme beaucoup plus de temps que les types B et C de gestion horizontale, cela même si spontanément on tend à pointer du doigt les comités du « centre ».

2.3 Est-ce qu'on y alloue trop de temps?

Vingt des 28 sous-ministres estiment suffisante ce presque 30 p. cent du temps requis par la gestion horizontale. Trois suggèrent que cette part devrait être augmentée, cinq seulement croient avoir atteint ou dépassé la limite; l'un d'eux attribue au poids des agences centrales cette consommation excessive de temps.

Cela n'est pas trop de temps compte tenu de l'importance de la gestion horizontale de nos jours, particulièrement dans le secteur public. Certains ont d'ailleurs mis en lumière les avantages directs et indirects de la pratique de la gestion horizontale. La pression exercée sur le temps du sous-ministre l'obligerait à gérer de manière plus collective et à déléguer plus facilement :

> *« Cela m'oblige à miser sur la confiance et la délégation envers mes collaborateurs immédiats. Cela accroît la collaboration personnelle entre les SM car tous se sentent impliqués et savent ce que les autres pensent. On se connaît mieux, on a des habitudes, on est plus complices, on a un sens corporatif, ce qui facilite les contacts pour régler les problèmes. »*

D'autre part, la gestion horizontale apporte des idées neuves et donne de l'influence au ministère tandis que son processus contribue au dynamisme créatif des cadres.

> *« Ça rapporte dans les deux sens au ministère : vers le ministère et depuis le ministère. »*

Elle favorise la cohérence, enrichit la perspective, force la délégation, permet la confrontation des idées et accroît la créativité; elle facilite la coordination, le partage de vision et donne de l'influence aux petits ministères en plus de rehausser la légitimité du gouvernement trop souvent accusé de fonctionner en silos.

« Cela me donne un sens plus riche de ce que je dois penser et faire. »

« Ce n'est pas trop de temps; c'est juste normal aujourd'hui et ça tend à s'accentuer de façon irréversible. Même en réformant la fonction publique, il faut garder la cohérence, avoir des valeurs communes... »

« Cela semble consommer plus de temps, mais c'est beaucoup plus rentable. Il faut faire preuve de franchise et accepter les idées provocantes. »

« Ce n'est pas du gaspillage. Mais le problème est qu'il semble y avoir trop de priorités corporatives; il y en aurait jusqu'à 35-40! Il y a aussi trop de réunions et trop de réunions où du matériel est donné aux SM pour discussion et dont la préparation n'est pas assez avancée. »

« La gestion horizontale (GH) est essentielle pour certains dossiers complexes, et on y recourt depuis assez longtemps; la tendance semble s'accélérer. En général, ce n'est pas du temps perdu. Ce qui étonne, c'est qu'on y arrive malgré les contraintes budgétaires; un ministère où j'ai travaillé fait ses politiques après consultation de tous les groupes de pression possibles, en produisant peut-être un meilleur produit, mais avec des ressources moindres; pourtant la consultation prend du temps, de l'énergie et certaines habilités particulières. »

Au niveau des SM, le défi c'est de vraiment utiliser ces consultations. La question qui se pose est : Comment mieux organiser le gouvernement et la pratique de nos tâches pour s'assurer que cela se fasse vraiment; dans certains cas on a beaucoup d'interlocuteurs et il faut se demander sur quels sujets et jusqu'à quel point il est essentiel de procéder ainsi (voir, par exemple, les cas de DRHC et de Santé Canada qui ont des interlocuteurs provinciaux).

« Cela prend du temps, mais c'est fondamental pour la plupart des questions; mon ministère est horizontal et intergouvernemental, et ce, dans tous les dossiers. Tous les dossiers sont maintenant horizontaux ou interministériels ou encore, interreliés et cela risque d'augmenter. »

« C'est un bon équilibre. Cela fait partie de la nature de mon travail. Cela me donne un sens plus riche de ce que je dois penser et faire. Il y a de la place pour faire encore plus au niveau corporatif : pensons aux dossiers des sciences ou à celui de l'environnement. »

« Cela dépend de ce que l'on appelle la GH; à mon avis, c'est partout et à tout moment. Il nous faut devenir meilleurs dans les façons de construire les tables de GH; il ne faut plus commencer avec un petit noyau puis s'étendre, il faut impliquer le plus de gens possible dès le départ; la pensée du groupe doit évoluer en même temps et au même rythme. Ainsi, on peut construire une vision partagée qui guide vraiment, des plans partagés, des indicateurs communs de mesure des succès; chacun se sent engagé à contribuer car il perçoit le projet comme véritablement le sien. »

« Ce n'est pas un problème, tout au contraire; cela donne de l'influence à mon petit ministère; c'est crucial pour nous. Ainsi on peut se faire entendre des plus gros ministères et on influence les politiques nationales. »

« C'est très important, mais pas toujours bien fait; tout dépend des gens impliqués. Les gens devraient avoir un vrai sens de ce que la gestion horizontale signifie et peut apporter. Les citoyens toléreront de moins en moins ces silos qui s'affrontent rituellement. Tout devrait être organisé selon le mode des lignes de produits-résultats livrés aux citoyens. Voir à ce sujet le site Web du Gouvernement du Canada. »

« Voilà un agenda qui ne fait que débuter. Quand cela fonctionne bien, c'est très utile : cela établit un cadre de coopération, suscite la créativité et l'imagination, la synergie et crée des occasions de « brainstorming ». On ne peut plus passer à côté. Cela ne me prend pas trop de temps. »

« On y est condamné, mais c'est une nécessité. Je ne m'en plains pas; c'est le prix à payer pour faire des affaires dans un monde qui applique les principes de la gouvernance moderne. Il est extrêmement difficile d'équilibrer les choses (notre gestion du temps), mais nous n'avons pas le choix. »

La gestion horizontale demande trop de temps selon ceux qui estiment que la priorité doit demeurer de servir son ministère et son ministre et que la gestion horizontale risque d'être perçue, par les ministres, comme une manigance bureaucratique pour les éloigner de la décision.

« On fait trop de GH. Il me faut faire la part des choses et laisser tomber quelques implications au profit de la gestion de mon ministère, c'est ma tâche, mon devoir; le monstre horizontal grossit; j'ai 5 à 6 réunions de 2 heures par semaine; je dois choisir, par exemple entre une réunion d'un comité et une rencontre nationale de mes cadres dans une des régions du

pays, j'ai choisi la seconde car il me faut privilégier les moments stratégiques avec mon ministère. »

Les sous-ministres participent à la gestion horizontale en se préoccupant des perceptions de leur ministre; les discussions amènent à des prises d'orientations et de décisions qui risquent de faire percevoir au ministre qu'il se fait forcer la main par un processus extérieur au ministère et auquel il fut trop peu associé. Certains résultats de processus horizontaux éloignent le faisceau d'éclairage du ministère, donc du ministre, et cela au profit de certains de ses collègues.

La gestion horizontale est aussi victime de ses succès : on lui fait faire des choses que les processus administratifs normaux des ministères ne font pas; selon cette logique, elle risque de s'étendre au point où elle réclamera toujours plus de temps des sous-ministres, aux dépens du temps consacré à la gestion des ministères. Or, pour être crédible comme partenaire horizontal, un sous-ministre doit déjà avoir du succès au sein de son ministère! Le défi devient donc de faire faire des opérations horizontales aux ministères dans le cours normal de leurs affaires afin de réduire la pression à la création de processus horizontaux additionnels.

Certains estiment qu'il en faudrait plus encore, en fait qu'il faudrait revoir le design non pas de l'appareil, mais de la perspective de la gouvernance.

« La direction doit identifier continuellement ce qui pourrait être fait de façon différente, notamment de façon horizontale. Par exemple, dans mes présentations je dis souvent: Regardez ce dont nous discutons maintenant et l'information dont nous disposons. Cependant, imaginez la discussion que nous devrions avoir et imaginez les informations que nous devrions avoir pour tenir cette discussion ».

« Réorganiser n'est pas nécessairement restructurer, c'est revoir le travail à faire. C'est investir l'argent des organisations vers les résultats. »

Cette pression vers la gestion horizontale n'apparaît d'ailleurs nouvelle qu'à un seul des sous-ministres consultés; ils sont cinq à insister pour préciser que leur conception de la gestion horizontale existe depuis longtemps, certains la situe même au début des années 1980.

« Cela n'augmentera pas tant que cela, c'était d'ailleurs pire que cela en 1983 avec les comités miroirs et les ministres d'État. Ici, cela fait maintenant partie de notre culture et nos greffiers depuis Pitfield y ont tous contribué avec succès. Nous sommes le plus collégial de tous les gouvernements au Canada; le greffier ne joue pas le même rôle ailleurs : il n'y a pas de petits-déjeuners hebdomadaires, sauf en Alberta. »

« Peut-être que je passe à côté de quelque chose, mais il me semble qu'il n'y a pas trop de nouveau là-dedans, on a toujours eu de l'interministériel et des comités depuis que je suis au Gouvernement et le BCP l'est devenu encore plus vers 1983. Chacun a une mission et s'il la comprend et travaille en collaboration : c'est de la gestion horizontale; si c'est plus que cela, alors il faut redessiner les structures du Gouvernement! D'ailleurs, il ne faut pas être trop candide quand on travaille avec la nature humaine; les gens ne sont pas si malléables et ne sont pas spontanément généreux; il faudrait changer l'institution pour pouvoir aller plus loin. À mon avis, il faut connaître son mandat, vouloir le réaliser et s'y tenir. »

« Ce n'est pas nouveau que ça fonctionne ainsi : ça fait déjà 50 ans. La différence c'est qu'aujourd'hui, c'est plus général et plus en profondeur. La gestion horizontale prend une forme différente selon chaque dossier et peut consommer trop de temps : cela devrait nous habiter à chaque minute de chaque jour. Tu dois l'accepter ou alors, changer de carrière! »

Plusieurs mentionnent que la gestion horizontale est devenue une réalité incontournable avec laquelle il faut faire. Trois d'entre eux expliquent qu'elle va continuer de s'accroître de manière très sensible; il y en a qu'un seul qui semble croire qu'elle a atteint son rythme de croisière.

Des obstacles sont cependant décrits : ils touchent le degré d'authenticité des discours et l'indépendance réelle des participants aux tables de concertation. Chaque acteur doit y apporter une contribution spécifique. Les ministres, porteurs de projets et pour qui le temps se fait toujours pressant, doivent eux aussi se mettre en mode de gestion horizontale, faute de quoi ils feront pression sur les sous-ministres pour privilégier à tout prix leur portefeuille; les agences centrales doivent donner l'image de vraiment partager leurs préoccupations avec les ministères et non pas de participer pour mieux disposer d'informations de contrôle selon le mode traditionnel de gestion. Certains sous-ministres peuvent se trouver face à un dilemme : gérer horizontalement parce qu'il importe de le faire et que les greffiers le demandent, tout en s'exposant aux frustrations des ministres et à plus de vulnérabilité dans leur position face aux agences centrales.

« Le gros problème de l'interministériel est celui de la cohérence globale : décider et poser des actes significatifs qui sont en ligne avec les déclarations de principe. Beaucoup de belles paroles, mais chacun défend encore son fief. »

« Un autre défi est d'être plus efficace comme groupe : y mettre juste le temps nécessaire, faire juste ce qui importe et surtout passer des paroles aux résultats. »

« Je suis très à l'aise là-dedans et j'aime cela. Le stress vient surtout des mauvaises relations personnelles. »

« Il y a aussi un problème de reddition de comptes pour les SMA qui participent aux comités interministériels : ils ont un état d'esprit très vertical (appartenance, solidarité, évaluation, commodité) aux dépens d'une approche horizontale. »

En somme, on estime que la gestion horizontale ne demande pas trop de temps, que celle de type interministériel est destinée à s'accroître, qu'il y a des améliorations à apporter à la tenue des réunions et que certains obstacles culturels restent à surmonter.

2.4 Comment y survivre?

La gestion horizontale se manifeste beaucoup sous forme de réunions et de consultations; on consacre aussi du temps à leur préparation, à leurs suivis, aux déplacements, etc. Par ailleurs, les ministères sont en général plus importants qu'il y a dix ans et les pressions de l'environnement se font plus complexes et pressantes. Peut-on participer pleinement à la gestion horizontale et en même temps exercer un réel leadership dans le ministère? Si quelques sous-ministres y voient des options inconciliables, la plupart affirment qu'il faut trouver comment réussir car ils n'ont pas le choix tant la gestion horizontale s'impose. D'autres répondent même que la gestion horizontale, vue comme une opportunité, leur permet de mieux gérer leur ministère : poser les vraies questions, aller au fond d'un dossier, remettre en question des choses tenues pour évidences, forcer des mises en commun et partenariats, etc.

Ces pressions ne sont pas contradictoires et ne doivent pas être décrites ainsi. Le problème des choix déchirants à cause de la GH est un mythe.

« On fait toujours des choix et sur des sujets variés dans le cours normal des affaires. Il te faut atteindre un certain équilibre et cela t'amène à certains choix difficiles... ce serait la même chose même sans la GH; tu ne peux te permettre ni de perdre la GH, ni la gestion de ton ministère. Cela stresse plus certains que d'autres, c'est une question de personnalité. »

Trois approches sont préconisées pour atteindre un équilibre optimal : une compréhension du rôle du sous-ministre, faire vraiment de la bonne gestion horizontale pour que l'investissement en vaille la peine et bien gérer son temps.

a) La compréhension du rôle du sous-ministre

Pour bien fonctionner en gestion horizontale, il faut l'accepter non seulement en tant qu'approche moderne de gestion, mais aussi comme faisant partie des responsabilités fondamentales des sous-ministres canadiens. Il faut comprendre et vraiment accepter l'interministériel ainsi que la dimension corporative du rôle du sous-ministre. La gestion horizontale contribue pourtant à une partie du rôle ministériel du sous-ministre qui est de relier le ministère à son environnement et de faire partager une vision de ce qui est à accomplir. Certains répartissent les dossiers horizontaux entre leurs adjoints, tandis que d'autres ont choisi de définir collectivement l'approche. Un sous-ministre organise la distribution des dossiers ainsi :

> *« Je me réserve les grands dossiers et le corporatif. ».*

Un autre y fait participer toute son équipe :

> *« J'informe mes subordonnés de mon accord de performance avec le greffier; on revoie chaque élément avec l'équipe concernée et on décide comment collectivement on va faire cela. ».*

Un autre dira :

> *« J'utilise le comité exécutif pour diffuser ma perspective corporative et gérer les délégations sur ces comités. »*

b) La « bonne » gestion horizontale

La gestion horizontale a ses règles de base qui apparaissent avec la pratique et l'apprentissage. Pour tirer profit de la gestion horizontale, il faut en respecter les règles de base. Quelques sous-ministres insistent sur l'importance de bien jouer le jeu et planifier :

> *« Il faut utiliser la perspective horizontale dès le début du dossier, y associer tous ceux qui doivent l'être, sinon, le processus est enclenché, les consensus ont commencé à se faire et cela devient trop long et laborieux par la suite. »*

Comme l'interministériel et le corporatif se vivent beaucoup en réunions, les sous-ministres doivent choisir les réunions où ils se rendent :

> *« Il faut s'assurer que les réunions valent la peine et que notre participation personnelle y ajoute une certaine valeur ou encore que celles-ci nous apportent certains éléments que l'on juge indispensables de discuter personnellement. »*

La gestion horizontale n'est pas qu'une affaire de sous-ministres; en amont et en aval on doit faire partie de la dynamique. Ceci demande d'impliquer d'une part les ministres et les comités du cabinet et, d'autre part, les employés du ministère.

Les résistances du ministre sont souvent mentionnées:

> *« Ils ont des contraintes différentes des nôtres et leur partie est beaucoup plus individuelle. Ils ont besoin de visibilité personnelle et, d'autre part, ils veulent que leurs idées cheminent très vite. »*

Au niveau du Cabinet, il faudrait plus d'insistance sur les projets communs et leur célébration en commun. On mise sur le fait qu'ils *« vont finir par comprendre et accepter; c'est le concept de la courbe d'apprentissage, ça prend un peu de temps. Les ministres comprennent maintenant un peu mieux l'importance de cela et en acceptent davantage les implications, comme les délais, le partage de la visibilité, les compromis, etc. »* En fait les ministres doivent identifier leur nouveau rôle de leaders politiques dans la gestion horizontale.

De la même manière, la gestion horizontale requiert une complicité en aval du bureau sous-ministériel.

> *« Il faut fonctionner de manière horizontale déjà au sein de ton ministère, cela te fait gagner du temps et de l'efficacité dans les divers travaux horizontaux du gouvernement; d'ailleurs, pour les petits ministères c'est plus simple parce que l'information est mieux partagée et la coordination est plus facile ».*

Les sous-ministres déplorent les blocages et le temps perdu : certains sous-ministres délégués ou adjoints qu'ils côtoient lors des réunions se montrent insécures, sans délégation ou encore porteurs d'une approche vieillotte :

> *« Il faut ouvrir l'esprit trop vertical de certains SMA. »*

Enfin, pour que la gestion horizontale produise des dividendes, il faut bien jouer le jeu des partenariats :

« Tu dois maintenir tes partenaires externes au courant de tes idées et projets et de leur évolution. »

Des modalités de travail suggérées par les sous-ministres portent sur les structures et les réunions.

Les structures : *Il faut éviter les structures permanentes;* *Il faut garder les structures et processus informels et miser d'abord sur les réseaux;* *Il s'agit de revoir périodiquement la pertinence et les modes de fonctionnement des comités;* *Il y a beaucoup de temps perdu si les gens changent à chaque réunion.*
La tenue de réunions : *Il faut limiter le temps de breffage des SM pendant les réunions, car le SM est surtout là en raison de son expérience;* *Il faut être rigoureux dans les temps de débats et les fins de réunions;* *Le style de présidence des réunions importe pour assurer rapidité, harmonie, cohérence et progression.*
Les contenus de discussions : *Il faut que les participants aient de vrais pouvoirs si ont veut avancer; des fois, il n'y a des directeurs que pour prendre des notes pour les SM absents;* *Il faut bien se préparer avec de bons breffages et des notes puis procéder rapidement au débreffage avec le groupe impliqué;* *Il faut bien préparer et gérer ses délégations d'autorité aux SMD et aux SMA.*
Le nombre et le choix des réunions : *Il y a trop de réunions; certains vont toute la journée de réunion en réunion et reviennent le soir à 18 heures au bureau pour le courrier : cela est-il vraiment une bonne pratique? Il faut choisir les réunions à partir du critère de la valeur ajoutée;*

Je ne vais pas aux réunions dont l'agenda ne me permettra pas d'apprendre quelque chose ou d'intervenir de manière pertinente et encore, il faut que cette intervention, pour être efficace, ne soit faite que par moi, sinon, c'est un autre qui ira. Je ne vais pas à une réunion, juste parce que j'y suis invité. Il faut questionner, même au sein de ce ministère, l'opportunité de chaque réunion. Y a-t-il un moyen de communication moins dispendieux?

De manière générale, comme les formules de gestion horizontale continuent de se développer,

> *« Il faut analyser, réfléchir, apprendre, surtout, il faut le faire délibérément de sorte que l'on chemine plus vite et qu'on y perde le moins de temps possible. »*

c) Les principes de base de gestion du temps sont cruciaux

La gestion horizontale de types interministériel et corporatif se déroule largement hors du ministère et porte sur des matières qui, toutes, ne touchent pas directement ou exclusivement au mandat du ministère. La gestion du temps du sous-ministre importe donc beaucoup s'il veut éviter de perdre son impact au sein du ministère. Quelques principes de base guident les décisions des sous-ministres à ce sujet. Il faut bien comprendre le rôle spécifique et la zone de performance des sous-ministres; cela permet de déterminer ce à quoi il accepte de participer personnellement et comment il le fera. Il s'agit de se concentrer à ne faire que ce que seul un SM peut faire, cela vaut d'ailleurs pour tous les aspects de la gestion de sorte qu'il lui reste le temps nécessaire pour participer à la gestion horizontale.

Fondamentalement, le rôle des SM est d'établir la perspective et de prendre les arrangements pertinents avec les SMA :

> *« Je n'ai pas à être partout tout le temps; mon premier rôle est de faire fonctionner le ministère en fixant les objectifs et en établissant les modèles d'intervention. Mes chances de réussir sont plus basses quand les agences centrales s'attendent à ce que j'aille personnellement à toutes les réunions et qu'elles sont déçues si je n'y vais pas personnellement; là-dessus, certains devront apprendre à changer leur état d'esprit. »*

Il faut optimiser les choix de son emploi du temps et ne pas hésiter à questionner constamment ses choix de temps et à les changer :

> *« Il faut prioriser agressivement notre emploi du temps et revoir continuellement notre agenda. Je n'ai jamais eu un travail où il me fallait dire « non » si souvent. Il faut être très strict, stratégique et discipliné dans la gestion de notre temps et il faut nous tenir rigoureusement à nos priorités; il y a des fois où cela nous fait de la peine de dire « non », mais nous n'avons pas le choix. C'est difficile de contenter tout le monde; en fait, nous ne le pouvons pas. »*

Au départ, il faut bien comprendre et apprécier ce qui est requis comme temps et engagement par chaque projet; puis il faut choisir les comités auxquels on veut assister, puis y participer vraiment lorsqu'on a accepté :

> *« Je fais le tri des réunions où j'irai personnellement selon mes priorités et selon la cohérence. J'ai deux règles d'or : d'abord, je ne consacre mon temps personnel qu'à ce qui durera, ce qui ne disparaîtra pas demain ou dans une semaine, à ce qui est stratégique pour mon ministère : je ne vais pas passer deux jours dans un colloque et je ne les ouvre pas et ne les clos pas...sauf si j'y trouve une utilité tactique pour ce moment; deuxièmement, je ne m'occupe personnellement d'un dossier ou comité que si cela constitue une valeur ajoutée unique ou si cela m'apporte, à moi ou au ministère, quelque chose que la participation d'un de mes adjoints ne pourrait m'apporter. »*

Il faut savoir limiter ses priorités et se montrer résolu et méthodique :

> *« J'ai pour principe d'avoir une vision claire de ce que je veux accomplir. Il faut garder en tête qu'il n'y a que cinq à six choses que l'on peut réaliser à la fois. Il faut en convaincre le ministère et gérer autour de ces quelques grands objectifs et faire continuellement le triage pour déterminer s'ils valent toujours la peine de recevoir cette priorité. »*

> *« La gestion du temps implique de sélectionner et de constamment réviser les sélections. J'ai l'impression que ma vie n'est plus qu'une lutte constante à faire des choix déchirants; il y a les choses que je veux faire et celles que je n'ai pas le choix de faire! Il y a parmi les crises et urgences, celles auxquelles je choisis de voir personnellement et les questions plus stratégiques de l'agenda du ministère. Voilà pourquoi il te faut un plan de match, car cela te guide, tu t'y réfères et tu vois si tu avances. »*

La délégation constituerait l'autre clé de la gestion du temps pour réussir à avancer en gestion horizontale. Il faut d'abord prendre du recul pour avoir une vision, et la rendre commune à l'équipe de direction; c'est après seulement qu'on peut déléguer.

Certains critiquent une pratique trop large d'évitement des réunions :

> *« Je convoque une réunion et il n'y a que des adjoints qui viennent; pire encore, peu d'entre eux ont des mandats pour décider; encore pire, je sais que ce ne seront pas les mêmes lors de la prochaine réunion et qu'il faudra tout recommencer! »*

Ce constat rappelle la nécessité de fonctionner avec des personnes sûres d'elles ainsi que sûres du mandat donné par son patron. Il permet de suggérer aux bureaux de sous-ministres qui convoquent de telles réunions, de suivre l'évolution des listes de participants et d'adopter les tactiques en conséquence, par exemple, il faudrait qu'un sous-ministre transmette la mémoire et la perspective du comité à tout nouveau membre permanent qui y arrive lors d'un déjeuner de bienvenue.

Il faut cependant bien gérer ses délégations : il faut établir rapidement les orientations sur chaque dossier et laisser les adjoints les défendre. Pour qu'ils y réussissent bien, il faut établir un système de discussion au sein de l'équipe de direction, plutôt que multiplier les rapports écrits; d'autres suggèrent un encadrement individuel systématique pour faire le suivi de la délégation; certains prônent la prudence :

> *« Attention : trop déléguer ou mal déléguer fait perdre de l'influence personnelle dans le développement des dossiers. »*

Pour que les délégations fonctionnent bien, il faut qu'elles soient authentiques et que les SMA les comprennent bien et qu'ils soient en confiance :

> *« Il faut créer une gestion d'équipe au niveau supérieur et instaurer un bon niveau de confiance où les gens ne se sentiront pas jugés définitivement sur tout ce qu'ils disent. Il y a beaucoup de confiance entre les gens de l'équipe de direction : ils sont ouverts d'esprit, autonomes et assez critiques; on a des discussions très franches. Par la suite, les gens ont confiance car ils parlent le même langage et pratiquent une seule politique commune. Les gens qui me remplacent ont les pleins pouvoirs, ils ont ma confiance; ils partagent la vision commune de la direction du ministère. »*

L'utilisation optimale des sous-ministres délégués retient beaucoup l'attention de la plupart des sous-ministres :

> *« Je ne suis pas certain qu'on utilise suffisamment les associés, des gens brillants et compétents. Il faut leur faire confiance et leur fournir de vrais mandats, de l'autorité. »*

Les sous-ministres manifestent trois approches qui se répartissent assez également quant au rôle du sous-ministre délégué : l'interministériel, l'interne ou le clone. Plusieurs lui réservent l'interministériel pour avoir plus de temps pour gérer le développement du ministère. D'autres lui confèrent la gestion des ressources du ministère pour se garder du temps pour les affaires corporatives et interministérielles. Dans ces cas, le degré de confiance mutuelle entre le sous-ministre et son sous-ministre délégué doit être quasi absolu. Plusieurs ne se connaissaient même pas il y a trois mois et les voilà maintenant qui développent une intense complicité professionnelle, qui quelquefois se prolonge en relations amicales entre les familles des deux hauts fonctionnaires! Voilà qui exige beaucoup d'intelligence affective, une forte capacité d'écoute et d'adaptation.

> *« Bien utiliser son SM délégué est une ressource inestimable; il opère le ministère et prend une bonne partie de la pression opérationnelle. Le fait qu'il vienne de l'intérieur du ministère, a permis de perpétuer la mémoire organisationnelle. »*

Certains, enfin, pratiquent la politique du clone, c'est-à-dire de l'interchangeabilité quasi parfaite des présences et contributions :

> *« Je délègue très soigneusement en gérant bien mes délégations auprès des SMA. Avec mon SMD, on a convenu du principe de l'interchangeabilité; de plus, c'est lui qui s'occupe des projets spécifiques en mon nom (budget et gestion du ministère). »*

L'utilisation des adjoints et délégués ne va pas de soi pour autant : quelques-uns émettent une mise en garde :

> *« L'utilisation désordonnée des SMA pour te remplacer partout a ses limites; c'est bien de déléguer et il faut le faire; quelquefois cela m'offusque de voir qu'à certaines réunions, il y a plus de SMA que de SM; non pas que je sois élitiste, mais avec les SMA, les discussions sont différentes, elles ne sont pas au même niveau et les gens sont moins portés à s'engager; les engagements des SM ont plus de portée et leurs positions donnent une direction plus claire et définitive aux dossiers. »*

Tout ne semble pas réglé dans le cas des sous-ministres délégués : le quart des sous-ministres émet des réserves quant à certaines sélections et quant à leur utilisation. Voici quelques opinions exprimées par les sous-ministres :

> *« Il faudrait une politique générale quant à leur utilisation; déjà, il faut bien les choisir; puis il ne faut donner des mandats importants qu'à des SM*

délégués qui sont des gens capables de les assumer; un problème survient quand on leur fait faire des choses plus en fonction de leur développement professionnel qu'en fonction des besoins du bureau; enfin, il faudrait faire en sorte que les collègues les acceptent et les considèrent comme porteurs de la pleine autorité du sous-ministre. Il y a encore un peu trop de flou à ce sujet. »

Aucun ne remet en cause l'existence des sous-ministres délégués, un instrument d'avenir; on suggère néanmoins de réfléchir à une approche plus encadrée pour leur sélection, leur affectation et leur utilisation.

Enfin, le sous-ministre se dégage du temps en comptant sur des assistants exécutifs matures, confiants et capables de bien interagir avec le personnel politique et avec les pairs. Il leur confiera des mandats aussi délicats (interventions auprès du ministre) que stratégiques (le suivi des opérations de changement dans le ministère) :

« Je cherche toujours à m'entourer d'une bonne équipe. Il me faudrait un autre senior pour améliorer la communication interne au ministère et pour créer le changement, aider à faire relever les défis, aider les DG à agir selon leurs paroles; chacune de nos actions/inactions est un symbole pour les autres et est décodée par eux; il faut donc bien gérer tout cela et on a besoin d'aide. »

« Je les prends à un niveau assez fort; ainsi, ils peuvent parler aux collègues avec assez d'autorité et de confiance en eux! »

2.5 Les sous-ministres peuvent-ils faire des apprentissages au sujet de la gestion horizontale?

a) *Un besoin d'apprentissage?*

Presque tous les répondants affirment d'entrée de jeu, qu'au sein de la communauté, on a déjà fait beaucoup de chemin à ce sujet. Quatre des 28 sous-ministres estiment qu'il n'existe pas vraiment de besoin d'apprentissage ou encore, qu'à ce moment de la carrière, il se fait trop tard pour acquérir la bonne attitude si on ne l'a pas déjà.

« Il n'existe pas de besoins spécifiques d'apprentissage, car cela devrait avoir été un critère de sélection du SM. L'apprentissage devrait être tourné de façon à motiver les subordonnés à le faire. Le SM doit avoir appris tout au long de sa carrière. Le SM doit continuer d'apprendre chaque jour de la

semaine par des interactions, par l'ouverture et l'expérimentation et en étant imputable de ce qu'il fait. C'est une culture, une attitude. »

« Il n'y a plus de besoins d'apprentissage maintenant pour les SM; il y a quelques années, il y avait un problème dans la façon de voir les choses au sujet de la GH, mais on est passé du vieux style au nouveau style. Les SM savent maintenant que c'est la bonne façon de travailler et ils l'acceptent; il faut amener les niveaux inférieurs à penser et à agir ainsi. Le problème est l'ampleur de l'agenda de gestion : il y a peu de planification et de priorisation et tout ce qui est demandé aux SM est comme un trop lourd fardeau et ils sont frustrés. »

« Quand tu deviens SM, tu as déjà fait ton apprentissage fondamental. »

Certains affirment que les besoins d'apprentissage dépendent de la personnalité de chacun, de sa carrière antérieure ou de ses apprentissages précédents et qu'il est inutile de vouloir préciser quelque domaine commun d'apprentissage :

« Cela varie selon les qualités personnelles, les personnalités et les expériences de chacun. »

« Il n'est pas facile de changer les gens à ce moment de leur carrière; ils apprennent sur le tas. Il faut intervenir avant, quand ils sont directeurs et SMA. »

Dix-huit des sous-ministres, après avoir souligné les progrès importants accomplis en la matière, ont suggéré des pistes d'apprentissage : la tenue des réunions, la culture, une approche centrée sur l'action et les résultats, l'imputabilité multiple, la communication et la mobilisation des partenaires.

b) Apprendre quoi?

Les points les plus importants sur lesquels les sous-ministres insistent sont de continuer à enrichir les attitudes de la **gestion des réunions** : plusieurs commentaires préconisent d'apprendre à mieux les organiser *« selon l'état du dossier et l'enjeu impliqué »* et à mieux les diriger. Il faut faire en sorte que tout le monde s'exprime et qu'on avance vers des solutions concrètes et engageantes en se consacrant dans les réunions à ce qui est de niveau sous-ministériel seulement. Il faut nettoyer l'agenda des réunions des SM de tout ce qui peut être fait par les SMA lors d'une réunion des SMA.

> *« Il faut apprendre à retourner les dossiers aux EX quand ce qu'ils nous envoient n'est pas de notre niveau. Pourquoi le font-ils? Parce qu'il faut opérer des virements culturels au niveau EX aussi : il leur faut développer les habiletés à prendre en compte le coût de cette attitude; ils ont quelquefois une perception fausse et exagérée de centralisation et veulent trop se sécuriser en référant les dossiers aux comités de sous-ministres »*

> *« Il nous faut aussi savoir déléguer aux SMA; nous discipliner quant au moment de nous impliquer personnellement avec les agences centrales, sur quoi et avec quelle intensité. Il ne faut pas tenter de tout faire à tous les stades des dossiers. Les SM pensent trop qu'ils ont besoin de s'impliquer assez tôt avec les dossiers des agences centrales. Ils le font trop tôt. Pour ma part, j'appelle le greffier associé du BCP pour lui expliquer mon point de vue et laisse mon SMA s'arranger avec cela. Je rappelle seulement s'il y a un problème. Les SM pensent « Ils m'ont nommé parce que je résous bien les problèmes, alors je fonctionne selon les attentes! » Ce n'est plus leur zone de performance. Il ne faut pas toujours tenter d'être au milieu de tout.*

Plusieurs sous-ministres affirment qu'il faut continuer de faire **évoluer la culture** au sujet de la gestion horizontale : les subordonnés voudraient protéger le sous-ministre et le ministère, ce qui générerait des attitudes trop défensives. Il faut générer une culture de confiance et d'action pour un bien commun supérieur :

> *« On a fait beaucoup de progrès mais la culture verticale est aussi présente qu'il y a 10 ans »* dira l'un d'eux.

Un autre ajoute :

> *« Si tu ne prends pas de distance par rapport à ton ministère, tu vas là juste pour négocier, ce qui fausse le jeu. »*

Il faut intérioriser la gestion horizontale : accepter de perdre du territoire, de partager de l'information et du pouvoir, voir les problèmes comme si on ne pouvait les résoudre seul (par exemple, les dossiers de la lutte anti-terrorisme et celui des autochtones).

Il faut **accepter de ne pas toujours être le leader** (accepter de codiriger ou encore de seulement être prêt à aider en cas de besoin). Il y a un instinct naturel de réagir selon le modèle « commander et contrôler », et ceci doit changer si on veut mobiliser les équipes, travailler depuis l'intérieur, influencer et convaincre plutôt que commander. Ceci est un défi particulier, spécialement quand on rassemble autant de leaders dans la même pièce.

> « *Il faut enseigner à considérer les possibilités selon une perspective horizontale; c'est un tout autre état d'esprit. Est-ce possible de l'enseigner? Oui, il s'agit d'habiletés interpersonnelles : écouter, comprendre, accepter de passer en second, esprit d'équipe, etc.* »

On veut prendre les devants pour faire évoluer la culture à ce sujet : « *Il faut dire à notre collègue : mes employés voudraient travailler avec les tiens, mais ils sont repoussés.* » Il faut vaincre les résistances culturelles dans les ministères. « *Le problème survient avec les enjeux de ressources...surtout quand elles ont déjà été allouées; ils nous voient venir comme si on voulait les leur voler!* »

De nombreux sous-ministres souhaitent que les initiatives horizontales débouchent plus encore **sur l'action et les résultats concrets**. Il faut développer la capacité de passer à l'action après avoir mis en commun des réflexions et fait des plans; les imputabilités multiples constituent un frein, car les ministres n'ont pas toujours des attentes compatibles avec cette approche.

> « *Il faut concilier les gestions horizontale et verticale,* dira l'un d'eux, *il faudra gérer la transition de la reddition des comptes verticale vers l'horizontale.* »

Des SM croient que certains collègues s'identifient de trop près à leur ministre. Certains ministres accepteraient mal que leur SM pense trop en termes corporatifs plutôt qu'avec la seule perspective ministérielle.

> « *Les SM doivent vouloir aller au cœur des choses et régler les problèmes fondamentaux, pas juste « faire semblant » tout en dirigeant selon la partition de tout le monde; ils font très honnêtement des choses qui font plaisir au ministre, mais qui ne changent pas grand chose, car c'est trop en superficie.* »

On veut arriver à mieux relier les initiatives de gestion horizontale au contrat de performance des sous-ministres; ce serait une façon de relever le niveau de préoccupations pour que ces initiatives soient plus centrées sur les résultats :

> « *Le rôle corporatif s'est accrû; c'est bon, mais il nous faut un cadre d'imputabilité collective qui en tienne compte; par exemple, les sondages auprès du personnel ont donné lieu à la création de quelques groupes de travail des sous-ministres, c'est formidable car on donne des suites à ce que l'on observe et on montre notre volonté de s'engager; cependant, je ne suis pas si sûr de ce qui est arrivé concrètement avec le produit de ces groupes de travail : peut-être qu'il s'est fait quelque chose, mais cela semble très diffus;*

à chacune de ces occasions, il faut un plan d'action, un responsable, des priorisations, des ressources, un échéancier et la communication lorsque les étapes sont franchies. Il n'y a pas de solution dramatique à cela, il faut évoluer avec l'apprentissage tant individuel que collectif. »

Selon plusieurs, le **mode de communication interpersonnelle** est un apprentissage. Les sous-ministres expliquent que la gestion horizontale repose sur la franchise, la communication et la confiance; elle nécessite un bon climat relationnel. Or, certains auraient une attitude de prima donna :

« Il faut que certains apprennent à gérer leurs relations avec les autres. Lors des négociations et des arbitrages, il faut faire attention aux relations humaines, au style d'interrelations que l'on pratique; l'image que l'on projette de soi importe beaucoup plus qu'on ne le pense; avec le temps, on s'en fait moins avec cela, mais le résultat est que l'on sous-optimise l'exploitation du potentiel de la coopération interministérielle et de la gestion corporative. »

D'autres notent une forme de compétition personnelle qui nuit à l'expression confortable de ses opinions :

« Dans ce que je vois, il y a trop de " mise-en-évidence " qui se fait durant les réunions. C'est normal, car dans tous les milieux il y a toutes sortes de personnalités. »

Un autre défend plutôt le caractère direct des conversations, fondement d'échanges réalistes et profitables :

« Le fait d'être franc et d'aller au fond des choses m'épargne du temps à long terme, même s'il y a des accrochages à court terme; une fois les choses fondamentales réglées, tout le reste s'y ajuste; il faut, par exemple, s'attaquer à la définition adéquate des problèmes à long terme que l'on veut régler. »

Enfin, selon un sous-ministre, il y a lieu d'apprendre à **mieux mobiliser les partenaires** de la société civile :

« On pourrait être beaucoup plus efficace, et on est encore en train d'expérimenter. Il faut apprendre comment mobiliser les groupes d'intérêt, les citoyens et les partenaires. Comment faire en sorte que les agences centrales soient bi-directionnelles dans tout cela. Il faut des mécanismes pour cerner les intérêts des gens, pour que les entreprises prennent cela au

sérieux. Il faut apprendre à définir l'imputabilité de ces projets. Il faudrait un mécanisme de résolution des différends à ces sujets. La dynamique de ces projets produit souvent des solutions de satisfaction multiples et non pas d'optimisation. La méthodologie est à établir. »

c) Comment apprendre?

Les façons d'apprendre devraient être centrées sur la pratique, l'analyse et la réflexion commune, disent la majorité des sous-ministres.

L'idéal serait de développer tôt dans la carrière des réflexes constants. Il faut donner des occasions aux EX de sortir de leur ministère. Il faut qu'ils participent à des séminaires, à des activités, à des forums ainsi qu'à des groupes de travail.

« Les gens ont besoin de réaliser qu'il faut appartenir simultanément à plusieurs communautés : internes, ministères, communautés sous-ministérielles, réseaux internationaux, réseaux canadiens, etc. »

Le CCG fait déjà beaucoup par le cours d'orientation et ses tables rondes. Le CCG peut contribuer à l'apprentissage en analysant des exemples et en organisant des discussions de groupe. On pourrait utiliser la méthode des meilleures pratiques pour diffuser l'apprentissage à ces sujets :

« On pourrait aussi y réfléchir plus souvent en groupe, bien que cela ne soit pas très facile de le faire à 28! »

On est conscient d'avoir fait beaucoup de progrès à ce sujet et on réfère volontiers au travail de Carole Swan et Judith Moses. Les sous-ministres sont convaincus d'être sur la bonne voie et, qu'à terme, on créera une culture qui sera renforcée par la pratique continuelle, mais on dit aussi qu'il faudra se préoccuper du soutien structurel : structures (comités, réunions), imputabilité (systèmes et processus), ressources (agir sur les gens), etc.

2.6 Le cadre d'imputabilité en matière de gestion horizontale

Six sous-ministres ne voient pas la nécessité d'apporter des changements au système actuel; le greffier y tient beaucoup « *et nous le fait savoir* ». Il insuffle ses préoccupations, il publie une liste de priorités corporatives auxquelles chacun doit s'arrimer, et la contribution de chacun se trouve bien reflétée dans l'évaluation. Si le contrat ne reflète pas son travail, c'est à chaque sous-ministre d'y voir, et il le fera avec la pratique et l'expérience.

Pour certains, le problème n'est pas d'évaluer les personnes, mais de centrer l'évaluation sur l'action des comités :

> *« La GH n'a pas donné grand chose, car personne n'a d'intérêt réel à faire avancer un dossier collectif; on pourrait plutôt mieux définir les attentes pour chaque comité (informer, décider, coordonner l'action, évaluer, etc.). »*

De manière générale, les sous-ministres sont prêts pour certains changements. Les trois quarts des sous-ministres veulent des changements qui enclencheraient une orientation vers l'action et les résultats. Quatre pistes majeures de changements sont évoquées : un système d'incitatifs s'inspirant du modèle pratiqué en Alberta, moins de priorités, une formulation plus directive et précise des attentes, et une approche plus conjointe à l'évaluation.

Aucun ne mettrait de côté le système actuel auquel tous reconnaissent d'importants mérites. Plusieurs mettent en garde contre une action trop simpliste et intempestive : il ne faut pas devenir trop mécanique et bureaucratique, le sous-ministre ne contrôle pas toutes les variables, à l'ajout de priorités horizontales devrait correspondre l'abandon de priorités verticales afin d'avoir le temps et l'énergie nécessaires. On insiste aussi sur la nécessité de favoriser l'aspect commun de certains objectifs horizontaux.

a) Les primes

La moitié des sous-ministres aborde spontanément la question des primes rattachées à l'atteinte des objectifs horizontaux, telles qu'on les pratique en Alberta :

> *« Il n'y a pas de système de récompense spécifique comme celui de l'Alberta : une partie de la prime du SM serait reliée à des dossiers horizontaux spécifiquement désignés; cela crée beaucoup d'initiatives et prévient la passivité. Si c'était fait, cela aurait des impacts jusqu'en bas de la pyramide hiérarchique; si on a des comptes à rendre sur ça, on en demandera aux subordonnés. »*

b) Être plus précis et un peu plus formaliste

Les deux-tiers souhaitent que le système continue d'évoluer prudemment vers plus de précision dans la définition des attentes et des résultats attendus. On souhaite des indicateurs, des échéanciers globaux et même des changements de termes utilisés :

> *« Je suis très supporteur des cadres précis d'imputabilité et le problème avec la gestion horizontale est que c'est souvent assez confus en termes de ce qui*

est à faire, les résultats, qui est responsable et qui contribue quoi. Ceci préciserait les choses. »

« C'est toujours trop implicite. Il faut mentionner en noir et blanc les sujets particuliers où l'on désire de la gestion horizontale. Il faut continuer d'accroître les mesures de performance. Il faut un peu plus de formalisme et de précision sur les engagements permanents. Il faut préciser les priorités, les problématiques, les attentes, et les initiatives-clés. »

« Il faut recentrer l'évaluation sur les impacts et résultats plutôt que sur les budgets et responsabilités obtenues. La précision raisonnable des objets de coopération avec celle du niveau d'avancement des dossiers après un an y contribuerait. »

« On peut changer des libellés dans les contrats : utiliser plus des « il doit » au lieu des « il peut ».

c) Être plus sélectif concernant les priorités corporatives

Pour certains, la précision des contrats ne fait pas autant problème que la profusion et la dispersion des priorités :

« Préciser les contrats? Je ne sais pas; ce serait utile mais il faudrait surtout isoler les une ou deux priorités-clé, les décrire précisément... Il faudrait être plus spécifique sur les engagements que doivent prendre les SM; c'est un outil qui permet d'atteindre les objectifs. Il faudrait qu'il y ait un dialogue au préalable avec les gens du BCP et le greffier. D'ailleurs, on a beaucoup trop d'objectifs corporatifs et pas toujours les bons : dans certains cas, c'est lourd pour ce que cela rapporte. »

d) Avoir une approche plus conjointe

Puisque la gestion horizontale se déroule en groupe, plusieurs suggestions sont faites pour que des éléments du cadre d'évaluation soient communs, ou à tout le moins reliés; il peut s'agir d'attentes, d'actions, d'indicateurs, de jugements évaluatifs. L'un d'entre eux propose même un contrat d'exécution de politiques convenu avec le greffier.

« Il faudrait partager nos engagements horizontaux dans un livre qui circulerait, en plus de créer des engagements conjoints pour fins d'imputabilité. On peut aller plus loin en spécifiant dans le contrat les réalisations du comité ou son avancement attendu sur une base annuelle.

J'espère que les autres ont eu des attentes exprimées à ce sujet aussi. Je n'en connais pas la teneur. »

Il faudrait aussi changer le processus du CHF qui est trop facilement centré sur l'individualisation.

« Il faudrait s'assurer qu'elles (les attentes) sont vraiment réalisées avec les collègues. »

« Oui c'est possible et ce serait une très bonne idée de préciser les contrats de performance horizontaux dans le contrat de performance. J'irais même plus loin : chaque SM devrait avoir quelques « contrats de politiques » avec le greffier; chacun préciserait le travail à faire, les résultats à atteindre après un certain terme, avec quels autres SM ce serait fait; les bases d'imputabilité (à qui, sur quoi, quand, comment), le support que les agences centrales s'engagent à fournir; ces contrats seraient remis aussi aux autres SM impliqués; ils devraient aussi y avoir la signature du ministère des Finances, étant donné l'importance de son rôle actuellement. »

Enfin, les plus vulnérables souhaitent le renforcement des signaux pour que les ministères plus puissants coopèrent mieux.

« Améliorer la précision du contrat implique des indicateurs de rendement, et cela se ferait à la condition que le système soit adapté pour le supporter : il faut des signaux clairs qui obligent les gens à coopérer. »

Des changements globaux d'approche à l'identification de l'agenda de travail :

« Il faudrait un tout autre système où le leadership serait plus important que les structures et processus. »

« Ce n'est pas seulement une question de processus. Le gouvernement veut-il vraiment s'occuper de la cohérence, plutôt que de juste travailler en façade : regardez les questions de santé, du développement international et du réchauffement de la planète, pour parler de questions qui ne relèvent pas de moi. Si oui, il faudrait des signaux plus clairs, des incitatifs plus engageants, pour inciter les SM à être cohérents avec les politiques gouvernementales. Dans le cas d'objectifs gouvernementaux conflictuels, il faut être ouverts pour identifier des solutions durables, ne pas être égocentrique; il faut

identifier des options dans un processus transparent que le BCP peut observer. »

Si ces sous-ministres rêvent d'une approche très différente, deux messages généraux ressortent des opinions des trois quarts des sous-ministres consultés : il faut mieux se centrer sur les résultats et il faut un ciment systémique qui scelle la coopération. Les contrats de performance peuvent contribuer à l'un et à l'autre.

3. *L'entrée en poste*

« Tout d'abord, félicitations pour avoir eu le poste le plus intéressant au pays. Prends-y plaisir, sinon il ne vaut pas la peine de souffrir pour cela. »

(Mon premier conseil à un ami devenu collègue)

L'entrée en fonction d'un sous-ministre constitue une période cruciale à plusieurs égards. Il est observé de partout : son ministre, ses cadres, ses employés, ses pairs, ses groupes-clients et les organismes centraux. Chacun se demande quel sera son agenda, son style et comment s'établira la coopération (voir Mintzberg, dans Mintzberg et Bourgault, 2000). Chacun cherche à déterminer comment ses intérêts seront affectés par ce nouvel arrivé.

L'arrivant se sait observé et sait que ses actions ou non-actions seront interprétées et pourront affecter les chances de succès de son mandat. Il aura bientôt des décisions stratégiques et tactiques à prendre et celles-ci jetteront les bases de son mode de vie dans le poste. Ses premiers gestes sont susceptibles de générer des réactions de coopération ou de résistance chez ses correspondants, donc de faciliter ou nuire à la mise en œuvre de son agenda.

Le nouvel arrivé se trouve confronté à une situation complexe : trop de précipitation le fera juger irréfléchi et risque de lui faire commettre des erreurs; trop d'attentisme le fera passer pour une personne insécure, indécise et portée vers le *statu quo*. Trop de directivité donnera l'image de quelqu'un qui ne se fie pas à l'expertise accumulée, tandis que trop d'écoute risque de l'enliser dans la reconduction des pratiques du passé.

Quelle doit être sa stratégie pour s'installer en fonctions? Pour utiliser l'image volontairement simplificatrice d'Henry Mintzberg, doit-il arriver dans un ministère comme un conquérant qui impose d'emblée de nouvelles règles de jeu ou doit-il pratiquer une politique d'écoute intensive pour absorber la vision qu'a l'organisation.

Le SM doit-il être un fer de lance (conquérant d'une terre nouvelle qu'il met sous son joug, il prend ses distances face à la vision des gens en place et impose la sienne en faisant peu de cas des objections de ceux qui sont dans ce milieu depuis longtemps) ou une éponge (il absorbe les préoccupations, contraintes et objectifs du milieu où il arrive; il les fait siennes; il adopte la vision des gens en place)?

L'avantage de l'approche du conquérant est d'engager rapidement l'organisation dans le changement et de ne pas se laisser piéger dans les discours destinés à justifier le *statu quo*. Les inconvénients se font nombreux : l'absence d'écoute est perçue comme un rejet, un

manque de confiance; elle engage des solutions peu éprouvées dont les difficultés ébranleront la crédibilité de leur promoteur auprès des cadres. L'absence d'écoute génère l'absence d'engagement des cadres face au projet de réforme proposé.

L'avantage de l'approche de l'éponge est de rapprocher le projet des gens en place, de proposer des projets techniquement éprouvés et réalisables et d'être sécurisant auprès des employés. L'inconvénient est que le projet ministériel est peut-être devenu moins pertinent, s'il existe toujours. D'autre part, il se crée une dynamique où les gens de l'organisation croient que le nouveau SM n'est pas une personne de contenus ou de changements et qu'on peut l'utiliser surtout comme un canal de communication vers les lieux centraux du pouvoir.

Peu de questions révèlent mieux le rôle du SM d'aujourd'hui : il définit des agendas, il est responsable de résultats globaux, mais tout cela dans un domaine technique qu'il ne maîtrise pas nécessairement très bien. En fait ce qu'il connaît bien, c'est la notion de recherche de l'intérêt public, l'analyse stratégique, le fonctionnement administratif dans un univers politique, le processus gouvernemental et le management. Sans beaucoup connaître chacun des domaines du ministère, à moins qu'il n'y ait déjà œuvré ou qu'il ait fait carrière dans un ministère limitrophe, doit :

1. faire émerger une intégration cohérente;

2. rassembler et appuyer les directions de spécialités;

3. les relier à divers univers externes;

4. obtenir certains résultats plus ou moins clairement reliés à l'agenda du gouvernement.

Ses préoccupations se définissent en termes d'approche générale (image d'intervenant énergique, déterminé et qui a un plan à implanter vs une image d'écoute et de sensibilité à la culture de l'organisation), en termes d'ordre des choses à faire et de gens à rencontrer et en termes d'attitudes à avoir. Il cherche à sécuriser, à connaître, à organiser, à dégager une vision, un plan, à les communiquer et à bâtir des relations de coopération fructueuses.

Plusieurs décisions assez immédiates le confrontent et certaines lui sont plus ou moins imposées comme le mode relationnel avec son ministre. Il doit décider du sort des assistants immédiats hérités de son prédécesseur, il doit évaluer ses sous-ministres adjoints et principaux cadres supérieurs, trouver comment influencer les agences centrales, comment gagner la confiance des groupes-clients, et surtout, comment s'y prendre pour établir le plan d'action du ministère.

Son approche sera teintée par les nouvelles valeurs de gestion qui privilégient l'écoute à la directivité, l'inspiration au commandement et la compréhension à la suffisance. Pourtant il doit « faire une différence » et, lorsque c'est le cas, être à la hauteur du mandat spécifique qui lui fut confié.

3.1 Facteurs de détermination de la stratégie

Le sous-ministre doit d'abord établir une stratégie d'entrée en poste. Un tiers des interviewés la disent variable selon certains facteurs qui marquent chacune des situations; ces facteurs qui interviennent sont déterminés à la fois par l'environnement, la conjoncture, le mandat et le style personnel de chacun.

Les facteurs externes sont plus ou moins imposés par des correspondants : en de rares occasions un mandat spécifique est confié par le greffier, suite à des réorganisations, des innovations ou des crises :

> « Idéalement il faut passer du temps avec le greffier pour comprendre le ministère et le mandat. »

Seulement six cas de rencontres furent rapportés. Dans plusieurs cas, le mandat spécifique sera précisé à l'occasion de la discussion du prochain contrat de performance. Généralement il s'agit d'un mandat tacite alors que le greffier estime que le sous-ministre dispose déjà de la sagesse nécessaire pour interpréter le mandat à réaliser compte tenu des circonstances et de l'information qu'il cueillera. Cette recherche lui permettra de mieux documenter les éléments de la conjoncture, les sous-ministres parlent alors d'un mandat « évident par la conjoncture » :

> *« Lorsqu'il est nécessaire de mieux relier le ministre au ministère ou le contraire. Tout dépend du contexte du ministère : dans quelle phase est-il? C'est la même chose au sujet du ministre. »*

Un autre type de mandat tacite émerge lorsqu'un individu vient de l'intérieur du ministère et qu'il sait qu'on l'a choisi pour cela. Il connaît les gens, les programmes, les clients et doit consolider l'action du ministère. Un mandat peut aussi recevoir la contribution plus ou moins directive du ministre, selon que le ministre y est ancien dans le ministère, senior au gouvernement ou qu'il nourrit des projets spécifiques.

> *« Certains ministres ont leurs plans tandis que d'autres attendent des idées. »*

La plupart du temps, les sous-ministres décrivent leur mandat de départ comme « ouvert » et devant être interprété en fonction de la conjoncture et de l'agenda global du gouvernement.

> *« Le mandat dépend du type de ministère. Si le ministère est trop stable, il faut provoquer des renouvellements et des politiques. Il faut alors pousser plus fort, provoquer et écouter ceux qui souhaitent du changement. Tout dépend de l'agenda qu'il y a. Il y a toujours un agenda pour chaque ministère. L'agenda consiste en des problèmes, des enjeux, des choses à faire ou corriger; tu dois établir l'agenda à partir du gouvernement, du ministre, du greffier, du ministère et de tes collègues SM. »*

Les facteurs personnels jouent aussi un rôle comme c'est le cas d'une personne qui vient du ministère. Le style personnel, la personnalité (extravertie ou réservée) et les expériences passées du SM jouent aussi un rôle dans la détermination de la stratégie d'entrée en fonction.

Plus le mandat est spécifique et en rupture par rapport à la situation existante, ce qui est assez rare, plus le sous-ministre devra chercher des informations hors de l'organisation, interviendra sur la mobilité des cadres et cherchera à établir une approche susceptible de rompre avec les pratiques en place. Les cas de mandats ouverts se font les plus fréquents et commandent la stratégie documentée ci-après.

La question posée référait au conquérant et à l'éponge dans un but de provocation. Entre le degré d'activisme inquisiteur ou d'empathie à manifester, les réponses montrent qu'il ne s'agit pas d'alternative, mais plutôt de séquentialité de leurs sous-phases et de degré d'intensité. Selon la stratégie retenue, on pourra faire les deux, mais dans un certain ordre, avec des phases plus ou moins longues et avec plus ou moins d'intensité pour la directivité et de perméabilité pour l'écoute.

3.2 La transition

Idéalement, les sous-ministres souhaiteraient jouir d'une période de trois semaines avant d'entrer dans leurs nouvelles fonctions. Ils pourraient fermer certains dossiers, aménager la transition avec leur successeur, réfléchir à leur nouveau mandat et à leur stratégie d'entrée et prendre déjà certaines dispositions au sujet de leur entourage personnel. Jusqu'en avril 2002, rares étaient les cas de ce type puisqu'on en a dénombré que cinq. Généralement, la transition se déroulait en moins d'une semaine. Celle de mai 2002 s'est étendue sur au moins trois semaines.

L'entrée en fonction d'un nouveau sous-ministre n'arrête pas le fonctionnement du ministère ni les demandes pressantes de l'environnement alors qu'il faut pourtant s'établir un cadre de références, se mettre à jour sur les dossiers et établir un réseau fonctionnel de relations, tout en gagnant la confiance des employés. Plus la transition est étalée dans le temps, plus les chances de fonctionnement harmonieux sont élevées :

3.3 La stratégie

Une perspective stratégique habite le sous-ministre dès son arrivée au ministère. L'un d'eux donne le conseil suivant :

> *« Dans les premiers temps, laisse le travail de tous les jours au personnel et alloue ton temps à des éléments stratégiques : comprendre le contexte, voir l'ensemble, établir les priorités, découvrir où sont les ressources. Il te faudra réallouer les ressources selon tes priorités. Tu dois établir un leadership à cet égard. C'est ce leadership que les gens attendent de toi. »*

Les sous-ministres fournissent dix-huit conseils d'ordres stratégique, tactique ou opérationnel pour réussir son entrée en poste; trois reviennent le plus souvent, six autres reviennent assez souvent (presque la moitié des sous-ministres) et neuf autres sont mentionnées à quatre occasions (25 p. cent) ou plus. Ils sont présentés non pas par ordre stratégique ou chronologique mais par ordre d'occurrence. Les occurrences reflètent l'importance de cet élément dans l'esprit des sous-ministres; en fait la plupart d'entre eux vont agir sur la plupart de ces plans mais les occurrences reflètent les perceptions d'importance et de priorité.

Une première catégorie regroupe les trois éléments mentionnés par presque tous les sous-ministres: gagner la confiance des troupes, celle du ministre et développer une vision et un plan.

3.3.1 Comprendre le ministère et gagner la confiance des troupes

Quelles que soient leur autorité, leur réputation, leur prestige et leur réseau de relations, les sous-ministres ne peuvent rien réaliser sans le concours de leurs employés. Il faut éviter le braquage, la résistance passive et à l'inverse, il faut plutôt générer l'enthousiasme, l'engagement et la productivité. Même s'il était plus facile de congédier, déplacer et muter dans le secteur public, le temps et l'énergie nécessaires à agir sur un si grand nombre de personnes consommeraient totalement l'agenda du nouvel arrivé. Voici pourquoi les sous-ministres donnent priorité absolue à la collaboration des employés du ministère. Il faut réaliser quatre choses fondamentales : d'abord rassurer les employés au sujet de votre approche et vous faire connaître personnellement; deuxièmement il s'agit d'écouter les gens pour connaître et comprendre l'organisation; troisièmement, il faut découvrir la culture de l'organisation pour en tenir compte, la respecter, identifier ses zones sensibles et choisir là où on souhaite la faire évoluer; enfin il faut visiter les employés sur les lieux de travail pour témoigner de son implication personnelle et mobiliser les gens.

a) Rassurer les employés et se faire accepter sur le plan personnel

« La plus grosse embûche est de te faire accepter par l'organisation, car tout commence là (ministres, cadres, employés); cela importe plus que les gens à déplacer, les orientations et les problèmes particuliers. Participe aux événements significatifs du ministère. Bâtis une famille. Il faut avoir une approche d'écoute et d'apprentissage en plus de rassurer les gens sur l'avenir et vos projets. »

b) Écouter les gens pour connaître et comprendre l'organisation

« Ensuite, il faut établir un climat de confiance avec le ministère : écouter, apprendre et consulter... surtout si tu viens de l'extérieur. Il faut faire la tournée des bureaux régionaux pour y rencontrer les gens et les gestionnaires et s'attarder à leurs préoccupations.

« Vous n'êtes pas là pour tout changer, mais pour écouter et apporter une aide complémentaire. »

« Sois humble. J'avais des idées, mais il n'était pas question de les imposer dès le premier jour : elles auraient été fausses et de plus, auraient été rejetées. L'une d'elles était de changer la structure, mais des contraintes de personnel m'ont empêché de le faire avant trois ans : Dieu merci, je ne l'ai pas fait dès mon arrivée! Sans cette contrainte, je l'aurais fait beaucoup plus tôt, trop tôt pour ce que je savais alors. »

« Il ne faut pas que tu surgisses dans l'organisation muni de tes solutions toutes faites que tu "révèles" aux gens; ils doivent participer à l'identification des solutions. D'abord, il faut être une éponge : reconnaître que tu n'as pas toutes les solutions improvisées à tous les problèmes, ni de préjugés ou d'idées préconçues. »

« Il faut vraiment écouter et comprendre ce qui se passe avant de prétendre changer les choses et cela prend pas beaucoup de ton temps personnel, mais c'est le prix inévitable à payer pour réussir des changements fondamentaux. Cela prend aussi beaucoup de temps pour approfondir son niveau de compréhension de ce qui est sensible dans une organisation; par exemple, ici les ressources humaines sont tellement importantes : tout dépend de cela; ici les opérations sont extrêmement importantes. »

c) Comprendre et agir sur la culture

« N'oublie pas que chaque ministère a sa culture, ses sensibilités. Il faut les découvrir et en tenir compte. La culture vient des gens et de l'histoire du ministère; tu peux difficilement l'ignorer c'est à la fois une contrainte et une opportunité. Il te faut la découvrir avec les plus anciens du ministère, si tu ne l'as connais pas déjà. Tu dois l'utiliser, découvrir ses points sensibles, ses mécanismes pour apporter les changements que tu souhaites dans l'organisation. Par exemple, ici cela fait 20 ans qu'on décide de changements qui ne sont pas vraiment appliqués. Or, j'ai observé que l'organisation fonctionnait autour de l'axe de la distribution des budgets; donc, j'ai organisé le changement autour de cela et les gens n'ont pas le choix que de fonctionner avec le changement que j'ai fait. »

d) S'impliquer pour mobiliser

« Va au ministère: écoute et apprends; sois un constructeur d'équipe et montre-toi collaborateur. »

« Tu dois cependant poser certains gestes dès le début : aller vers le personnel, les écouter, démontrer ton ouverture; dans cette démarche, tu dois être honnête, transparent et humble; tu dois reconnaître que tu ne sais pas tout et que tu comptes sur eux pour réaliser des choses. »

3.3.2 Devenir complice du ministre

Le ministre est le chef du ministère dont il incarne l'autorité absolue qu'il délègue au sous-ministre dans plusieurs domaines. Le ministre intervient au Cabinet et au Conseil des ministres au sujet des projets du ministère. Le ministre répond en Chambre et en comités parlementaires au sujet de ce qui se passe au ministère. Enfin, le ministre peut avoir une certaine influence auprès du PM, de certains autres ministres, de membres du caucus et du parti au pouvoir.

Pour tous ces motifs de légitimité autant que d'opportunité, le ministre joue un rôle très important aux yeux du sous-ministre, même si ses fonctions le tiennent quelquefois éloigné du ministère. Si le ministre apporte l'énergie dans le modèle Énergie-Équilibre d'Aberbach *et al.*, il incarne aussi l'autorité, le pouvoir de veto, et le potentiel d'intercesseur; il peut faire beaucoup pour le ministère et le ministère doit faire beaucoup pour lui qui doit implanter le programme du gouvernement en utilisant cette organisation qu'est le ministère.

Le principe à appliquer est que la fonction publique est neutre, professionnelle et au service de l'État, son employeur, et que la bonne façon de servir l'État est de se mettre au service du gouvernement du jour dans le respect de la légalité.

Le ministre se situe au cœur d'un processus de pressions multiples et complexes. Il fait l'objet de l'attention constante des médias. Ils seront constamment critiqués quelle que soit leur décision. C'est un métier beaucoup plus difficile que ce que ne croient les gens et cette pression constante peut à la longue, l'amener à compter dans son filet : annonces prématurées, décisions impulsives, scandales, etc. Il y a plusieurs types de personnes qui deviennent ministre comme c'est aussi le cas des sous-ministres; des personnes présentent divers aspects de vulnérabilité. Le ministre peut involontairement nuire au Gouvernement ou au ministère. Aussi, le sous-ministre doit lui offrir des conseils sur une vaste gamme de sujets et tenir compte de la contribution du ministre.

On voit dans les opinions qui suivent que les approches valorisent des degrés divers de formalisme et d'utilitarisme selon les expériences passées et personnalités des sous-ministres : ici, on le rencontre avant la nomination; là, c'est au cinquième rang des actions; ici, on s'en fait un complice qui pourra parler spontanément tandis que là, on cherche à le rassurer. Ici, c'est le patron; là, on compose avec ses préoccupations, tout en maintenant le cap dans la gestion du ministère.

Le processus relationnel importe au plus haut point : d'abord avec le ministre, puis avec son cabinet. Certaines limites existent : le sous-ministre n'est pas imputable que devant le ministre, mais aussi devant le greffier et certains collègues; d'autre part, dans la relation avec le ministre certaines limites seront maintenues tant sur le plan des relations personnelles que sur celui de l'autorité. La maxime qui prévaut est : « Le sous-ministre est serviteur de l'État, c'est-à-dire, par égard démocratique, il doit se mettre loyalement au service compétent du gouvernement du jour dans le strict respect de la légalité. »

> *« La première chose est d'établir une bonne relation avec le ministre et son cabinet; tu as 6 mois pour réussir; il y a trois niveaux de succès (0 p. cent, 70 p. cent, 90 p. cent) et ta vie professionnelle en dépendra. Parle-lui; tu dois avoir (et satisfaire) quels sont ses besoins, parle à ce sujet avec tes cadres et avec ton prédécesseur. »*
>
> *« Rencontrez le ministre aussi tôt que possible; il faut savoir quels sont ses points de vue sur les questions les plus importantes et ses attentes. Surtout lors de l'arrivée, il faut solliciter l'opinion du ministre et le faire s'engager : Voici ce que j'entends dire des agences centrales et du greffier; comment voyez-vous les choses? Il est primordial de développer une bonne relation; il*

faut faire des recherches rapides et diligentes sur toutes les questions qu'il soulève et lui fournir un avis éclairé. »

« Il faut obtenir un mandat de lui; surtout dans mon domaine où les relations politiques du terrain importent autant. Écris un texte général mais assez fondamental sur la vision et discutes-en avec le ministre. Il faut être à l'écoute pour déceler ce à quoi il tient et ne rien faire qui nuise à cela. Il ne faut pas avoir d'agenda personnel (ambition de carrière, projet préconçu), mais se centrer uniquement sur celui du ministre. »

« Cinquièmement, établir le procédé de travail avec le ministre; avoir un dîner informel de travail; tenter de comprendre ce qui intéresse cette personne et comment il travaille; établis rapidement des liens de confiance. En général, ils sont enclins à coopérer avec toi; tu dois dégager l'attitude de : ¨Je veux entendre votre opinion sur tous les sujets. ¨ S'il accepte de se prononcer librement, tu as marqué des points. »

« La première priorité est de se relier personnellement au ministre sur quelque base que ce soit (autorité, affinités, communauté d'idées, etc.) puis de conseiller le ministre sur l'agenda et enfin, de le vendre au ministère en tant que vision du ministre. »

« Passe beaucoup de temps avec ton ministre; arrange-toi pour bien le connaître; il faut bien se connaître et qu'il devienne ton complice. Développe une bonne relation interpersonnelle qui soit respectueuse. Tu dois devenir un appui de la plus haute importance pour lui. Il fallait faire attention puisque cela a déjà été très mal avec le SM précédent; sans la confiance, il est très difficile de faire quelque chose. »

« Assure-toi que le ministre est satisfait et garde-le satisfait; connais ses vues et ses besoins et désigne des gens capables de s'en occuper correctement, plutôt que de passer trop de ton temps personnel sur les relations courantes. Il ne faut pas que le ministre ait une connaissance inouie sur le ministère, mais il faut qu'il se sente au courant et en contrôle de l'évolution en matières de politiques, de programmes et de la gestion. Il faut qu'il se sente dans le coup et qu'il a un pouvoir certain sur l'orientation générale du ministère. »

« La question est de comment faire converger les agendas. Tu dois gérer ton ministre; c'est toi le garde-barrière, l'interprète; il te faut sa confiance pour avoir un rôle plus important que d'être seulement son assistant. Tu dois comprendre les forces de ton ministre et les utiliser tout en l'aidant dans ses

zones de faiblesse. C'est impossible à moyen terme de contourner le ministre, donc tu dois faire avec lui. »

« Le ministre : si je n'en ai pas parlé avant, je prenais cela pour acquis!; c'est ce qu'il y a de plus important, c'est 50 p. cent du rôle de SM; C'est la première personne à rencontrer; on est là pour le servir. Il n'y a pas de conseils à donner sur la façon de s'y prendre car chacun diffère et il faut faire selon le confort de chacun. Dans ce cas-là, c'est lui qui est l'autorité et c'est à nous de chercher à s'adapter. Je me suis bien entendu avec tous mes ministres : il faut trouver comment gagner sa confiance et s'adapter au ministre, au style de dialogue qui lui est personnel; est-ce que l'on fonctionne par écrit ou oralement? c'est le ministre qui décide du style. »

« Avec le cabinet ministériel (8 ou 9 assistants), c'est plus délicat qu'avec le ministre lui-même : ont-ils les pieds sur terre et sont-ils forts? Ils vont résister s'ils sont mal informés quant aux zones de compétence des organisations politiques et administratives. Tu dois établir un processus assez formel de travail et de communication. »

La relation au ministre importe au plus haut point, mais sur 28 entretiens, 5 n'en parlent pas et 10 autres ne l'ont pas mentionnée parmi les deux premières choses à faire. Questionnés à ce sujet, les sous-ministres répondent que l'évidence de cette relation les dispensait d'y répondre d'autant plus que le contexte de la question les incitait à tourner leur attention vers l'appareil administratif.

3.3.3 Générer une vision et un plan

Le manager du niveau le plus élevé doit faire en sorte que ce qui doit être fait soit fait. C'est par la vision qu'il détermine « ce qui doit être fait » et qu'il contribue « à faire en sorte que » cela se fasse. Depuis peu de temps, la littérature de gestion aborde la question de vision. Les propos des sous-ministres constituent une expérience unique pour déterminer les contenus de la vision et les processus de son établissement. La vision fixe un but, une justification et mobilise. Elle sert ensuite à établir des priorités, des plans, des valeurs, des standards, etc. Plusieurs éléments d'agenda sont en compétition au sommet des ministères. C'est le sous-ministre qui, après consultations, retient ce qui doit être fait et qui organise les composantes d'action au sein de la vision. Le ministre, s'il l'accepte, en sera le porte-étendard officiel tandis que l'équipe de direction supervisera son incarnation dans la gestion quotidienne.

« Il te faut un agenda, un plan : ce que tu veux faire et leurs implications sur les relations, les enjeux politiques, etc. Il te faut déjà avoir un embryon d'une certaine vision, certaines idées. Il te faut un schéma clair de références

lorsque les directeurs te font part de certaines suggestions ou de leurs points de vue, tu dois être capable de poser les bonnes questions et voir les enjeux, faire ressortir les impacts des effets de ces suggestions. »

« Il est important de comprendre que tu as un style personnel et que chaque ministre a sa culture qu'il faut respecter mais pas totalement. Tu dois développer une stratégie pour changer le discours et le ramener à la gestion et au secteur du ministère, ce qui va faire impact sur la gestion de celui-ci. La première année est très importante. Il faut déterminer rapidement les priorités et comment les réaliser. Il faut aussi identifier ses valeurs et transmettre sa philosophie pour qu'elle se reflète chez les cadres. C'est tout cela ta vision. Puis tu mets sur pied un processus pour creuser, améliorer et changer (même) cette vision. »

« À la fin du troisième mois, tu dois être en mesure d'établir une direction assez claire; attention, elle n'est pas inscrite dans la pierre, ni trop détaillée; sois constant en suivant toujours ce cap; assure-toi que ton équipe de direction s'est vraiment embarquée et reste embarquée. Les trois mois suivants servent à raffiner cette vision et à l'institutionnaliser dans l'organisation par divers moyens. Puis développe un plan, assure-toi que cela va se faire. »

« À la fin, il faut un plan ou une vision qui a du bon sens, qui est faisable et qui montrer une certaine continuité avec le passé. Il faut donner le ton et contribuer à établir une vision pour le ministère. Cela doit t'obséder. C'est là que tu fais une vraie différence par rapport au DG. Tu donnes une vision globale, intégrée et cohérente et tu mobilises les DG. C'est à cela que sert un SM. »

La seconde catégorie touche des éléments mentionnés par presque la moitié des sous-ministres :

3.3.4 L'écoute à 360 degrés

Le sous-ministre doit établir sa vision en écoutant les gens de son organisation, les plus compétents en la matière. Il doit se méfier de se faire piéger par le bruit de fond et de n'entendre qu'une seule approche à la question ou d'être limité par la perspective du *statu quo*. Enfin, il doit compter avec les rapports de pouvoirs inhérents à toute organisation. Il lui faut donc de l'air frais, des perspectives nouvelles émises à partir de points de vue différents. Il consultera donc des anciens, des supérieurs, des pairs, des employés, des clients et des

fournisseurs afin de compléter une écoute à 360 degrés sur ce que fut, ce qu'est et ce que peut devenir l'organisation dont il a maintenant la charge.

> *« Le mandat donné par le greffier n'est jamais trop explicite ou définitif. Il faut donc faire une vraie analyse situationnelle. Pour cela, il faut s'adresser plutôt à ceux qui composent l'environnement du ministère qu'au ministère lui-même. »*
>
> *« Il faut parler à autant de gens que possible; prendre un certain temps pour établir ta vision des choses; prendre un certain temps pour avoir assez de sagesse dans votre vision des choses... mais pas trop! Six semaines est un bon cadre. Il faut vraiment « parcourir à pied » son organisation; je m'en suis fait un programme de travail : en deux ans, j'avais lunché avec chacun des gestionnaires car ici, à cause du travail à faire et de mon rôle dans les ressources humaines, il est important de connaître chacun. Parle aux employés, aux cadres supérieurs, consulte à différents niveaux; montre-toi intéressé à ce qu'ils font; écoute attentivement les détails. »*
>
> *« Il faut rencontrer le SM précédent et qu'il t'aide à dresser le portrait de la situation. »*
>
> *« Il faut chercher des conseils d'autres personnes plus éloignées du ministère : les autres SM, les agences centrales, les gens qui traitent avec le ministère, les groupes d'intérêt et clients : parler des enjeux et des façons de faire du ministère. »*

3.3.5 Développer des voies privilégiées avec les agences centrales et les pairs

Selon Mintzberg, un des rôles fondamentaux des plus hauts gestionnaires serait d'aménager des relations : pour communiquer (émettre autant que recevoir), lire, plaider, vendre, etc. Les agences centrales ont un impact important sur le devenir des projets ministériels et le sous-ministre qui connaît la perception de ses pairs au sujet du ministère peut orienter de manière plus fructueuse l'angle de présentation des dossiers. Des connaissances personnelles de ces dirigeants favorisent des intercessions plus fructueuses.

Enfin, l'appui de la communauté joue un rôle primordial : les pairs siègent à des comités, peuvent alerter en temps utile et, surtout, ils témoignent appui et solidarité en plus de fournir rapidement des conseils expérimentés.

« Deuxièmement, il faut établir une relation de confiance avec le centre : qui sont les joueurs et comment travailler avec eux. Il faut rencontrer les gens des agences centrales (tous niveaux) pour voir quelles sont les perspectives pour le ministère. »

« D'abord, tu dois rencontrer tes collègues sous-ministres aussitôt que possible: eux seuls peuvent apprécier la difficulté de ton travail. Ils seront tes partenaires dans ton travail horizontal et ils te fourniront la sagesse et les conseils expérimentés. Ils ont été d'ailleurs tous très accueillants. En quelque part, ils sont ta ligne de survie. Je crois beaucoup en la communauté des SM. Elle peut être très utile. Sois actif dans celle-ci; assiste au maximum de réunions, de comités. Rencontre les SM les plus proches de ton portefeuille lors de lunchs privés ou de soupers. Être SM est une tâche solitaire, tu peux avoir une relation un peu spéciale avec 2 à 5 SM, ou bénéficier d'un mentor; deux SM sont venus à moi; cela m'a donné toute une aide! Il te faut utiliser toutes les occasions pour développer ces contacts : dîners, lunchs, rencontres, conversations, etc... »

« Il ne faut pas oublier le côté politique : le bureau du ministre, le BPM et le cabinet du ministre des finances. Ils auront un mot important à dire sur tes dossiers, que tu le veuilles ou pas. L'ouvrage de Donald Savoie en dit beaucoup à ce sujet et je l'ai utilisé. »

3.3.6 Le développement d'une équipe engagée

Le développement d'une équipe se définit en quatre phases : évaluer les personnes en place, apporter les changements nécessaires, faire s'engager l'équipe de direction et créer une chimie au sein de l'équipe.

« Deuxièmement, se pose la question de la rapidité : sur certains sujets c'est plus facile d'agir tôt, par exemple s'il y a des faiblesses au niveau du personnel. Il faut aussi des rencontres individuelles avec le groupe de gestion pour qu'ils parlent de leur travail. La question fondamentale, c'est de déterminer si tes gestionnaires seniors sont les bonnes personnes en place : je ne suis pas expert dans chaque domaine et j'ai besoin de leurs connaissances expertes, de leur jugement; il me faut des personnes absolument fiables; aussi, j'ai fait certains changements essentiels chez les gestionnaires. Il ne faut pas arriver et soupçonner tout le monde; mais d'un autre côté, c'est toi qui es imputable, alors il te faut passer les premiers mois à observer et apprendre, puis prendre les décisions qui s'imposent. »

« Il faut monter rapidement une équipe de gestion; il se créera des situations difficiles comme les mutations et les départs; il faut que l'équipe soit conforme à ta vision; si tu retardes ces décisions parce qu'elles sont difficiles, cela te coûtera cher et en plus elles deviendront de plus en plus difficiles à prendre; un an après, tu réalises que tu as payé très cher. J'ai changé trois SMA durant les trois premiers mois, car mes critères de conservation étaient : vision, valeurs, façon de gérer, impression à donner dans et hors de l'organisation. »

« Il faut utiliser les départs de personnel; cela peut être une bonne occasion de changer la structure organisationnelle avec un minimum de difficultés. Les gens importent au plus haut point : alors j'ai insisté pour être moi-même sur les jurys de sélection d'une douzaine de postes clés à Ottawa et dans les régions : je voulais des gens capables de partager ma vision et en qui j'aurais une confiance absolue. Puis identifie les personnes-clés qui t'aideront, les trous à combler en matières de styles, habilités et compétences, amène des gens qui ne pensent pas comme c'est la norme dans cette organisation. Ensuite, établir une relation de confiance avec certains membres-clés de l'équipe : ceux en qui on peut avoir confiance; c'est important de bien choisir car cela te permet ensuite d'être franc, de parler à l'aise, cela donne de l'intégrité dans tes relations avec les gens, sinon tout est faussé. »

« Il faut amener l'équipe de gestion à se commettre par l'utilisation d'un questionnaire relevant les besoins et les priorités. Il te faut articuler une vision, te relier à tes cadres supérieurs ou les changer. Sinon, tu ne seras que le relais du ministre et les déficits de leadership deviendront ton problème. Tu dois établir un processus d'engagement des gens, par lesquels les gens doivent s'approprier le fait du changement et s'impliquer dans son contenu; cela doit devenir leur processus. »

« Il faut faire des choses intentionnelles pour créer une chimie chez les cadres supérieurs; trois mois après mon arrivée, j'ai fait une retraite de 2 jours en dehors du milieu de travail en disant : on ne parlera pas du ministère. On a parlé des problèmes mondiaux, avec des conférenciers très renommés, etc.; pas de notes, pas de rapports; un cadre m'a dit après cet événement : " tu peux les faire manger dans ta main! " Cela a cimenté l'équipe; il y eut 98 p. cent de cotes très satisfaisantes. »

3.3.7 Limiter les attentes et les engagements précoces et concentrer l'action

Un nouveau sous-ministre se voit très sollicité de l'intérieur. Certains ont des attentes et des projets qui étaient peu favorisés par l'ancienne direction, d'autres veulent faire prioriser un secteur. Plusieurs cadres ont très naturellement des ambitions personnelles. On cherche à amener le nouvel arrivé à se commettre le plus tôt possible.

> *« On doit résister aux attentes des gens qui veulent une vision en une semaine, même s'ils semblent se dire : Il ne sait pas quoi faire! Dis-leur plutôt qu'il faut faire cela ensemble. Parle le moins possible et apprends le plus possible à l'aide des cahiers de breffage et des réunions avec toutes les composantes de l'organisation. Ne tente pas d'être d'accord ou pas avec ce que les gens disent; garde ta réserve. Mentionne que tu ne connais pas toutes les réponses. Attends 2 à 3 mois avant de faire des changements majeurs, ...et s'il faut en faire seulement! »*

> *« Face à ton ministère, n'essaie pas de tout faire le premier jour et de partir dans toutes les directions. Il faut éviter d'entreprendre ou d'annoncer que tu vas tout faire le premier jour. »*

> *« Puis, rencontre les gens du ministère et écoute; ne te prononce pas encore; écoute avec une grande minutie; ne te commets pas trop tôt; tu vas être très sollicité par toutes sortes de gens pour que tu t'engages vite. En fait, tu as jusqu'à trois mois pour faire émerger le début d'une vision des choses; les deux premiers servent à apprendre. Il faut arriver à identifier ce qui est majeur; les questions sur lesquelles tu veux laisser ta marque, celles qui ont le plus gros impact sur le système et sur les relations avec le ministre. »*

3.3.8 Protéger sa santé et sa vie personnelle

Particulièrement pour ceux qui arrivent de l'extérieur, l'apprentissage est immense. Dans tous les cas on veut donner dès que possible une bonne impression et montrer que l'on est à la hauteur. Les sollicitations sont infinies et les occasions ne manquent pas de travailler trop d'heures. Le piège est d'y laisser trop d'énergies au départ et de s'épuiser physiquement ou psychologiquement et de délaisser sa vie personnelle et familiale.

> *« Garde-toi de l'espace pour ta santé mentale, change le rythme de tes journées à l'occasion, n'essaie pas de tout lire, garde-toi en forme physique. Protège bien ta santé physique et mentale : dors suffisamment, fais de*

l'exercice, divertis-toi. Si tu ne peux utiliser tes forces ou ton esprit pour travailler, tu ne peux rien réussir. Tente de disséminer cette approche chez tes cadres supérieurs pour qu'ils la répercutent au bas de la pyramide. Moi, je ne fais pas travailler les gens le soir, ni les week-ends et je ne convoque pas de réunions qui vont obliger les gens à voyager le dimanche. »

« Quoi que tu fasses, équilibre ta vie personnelle, car ce travail et son environnement peuvent te manger tout cru! »

3.3.9 Agir sur les personnes-clés de son entourage immédiat

« La deuxième chose est de choisir son personnel d'entourage. J'en ai 7, incluant le soutien; ils t'aident à demeurer sain. Tu dois être en relation authentique avec eux. Tu dois calmer vite leurs peurs et insécurités très légitimes à ton arrivée. »

« Ce fut la même chose pour les collaborateurs immédiats du SM : tous sont partis en deux jours; on leur a trouvé de très bonnes affectations et on s'en est bien occupé, afin de réduire l'impact et aussi à cause de la considération qu'on avait pour eux et pour leur travail. »

Enfin, une troisième catégorie regroupe trois éléments mentionné par un contingent significatif d'au moins quatre des sous-ministres :

3.3.10 Se débarrasser de ses préjugés et faire fi des rumeurs

« Troisièmement, évite les préjugés; engage le dialogue avec les plus hauts gestionnaires, applique-toi à les connaître, à les rendre confortables avec toi, demande leur de te raconter l'histoire du ministère. »

« D'abord et avant tout, je lui dirais de ne pas s'emballer, d'écouter beaucoup et de se débarrasser des préjugés, idées préconçues, rumeurs, légendes, etc. »

3.3.11 Être prudent par rapport à l'image que l'on projette

Il en va de même dans tous les milieux : l'image perçue est considérée comme réalité. Qui a dit que les premières impressions sont les plus vraies? Les nouveaux sous-ministres et ceux qui arrivent de l'extérieur de la fonction publique fédérale vivent un enjeu particulier en regard de leur image. La question vaut aussi pour ceux qui en sont à leur seconde affectation;

les messages à leur sujet peuvent créer des biais perceptuels : on a entendu telle chose à leur sujet, donc telle parole doit être interprétée comme ceci!

De plus, tout ce qui est émis comme signe (parole, geste, regard, moue, aspect externe) par un sous-ministre a une force de pulsion unique. Les employés ne manqueront pas de lui donner beaucoup d'importance.

> *« Les nouveaux sous-ministres tendent à sous-estimer la nervosité des personnels quand on arrive dans un ministère; ils sont anxieux pour toutes sortes de choses et tendent à sur-interpréter tous nos mots, nos gestes et nos attitudes. Il faut donc être réservé et prudent. »*

> *« On n'imagine pas à quel point ce que l'on dit de manière banale prend des proportions gigantesques parce que c'est le sous-ministre qui le dit, ou parce que ce fut dit de cette manière. Il en va de même pour les salutations que l'on fait ou pas selon notre distraction ou de la fatigue que l'on affiche dans les ascenseurs. Tout cela se trouve amplifié dix fois pendant la période de rodage du sous-ministre! »*

3.3.12 Établir une certaine continuité avec son prédécesseur

Arrivant dans un nouveau poste, on veut faire une différence. On cherche à démontrer sa pertinence. L'émission de messages de changements doit se faire avec une certaine prudence. La critique du prédécesseur est à proscrire, tout comme le sarcasme. Qui peut dire de quoi les lendemains seront faits? Il faut créer un climat positif, ne pas paraître suffisant et donner une image d'humilité, d'humanité et de loyauté.

> *« Évite d'être perçu comme celui qui dit : " j'aime pas comment c'était organisé ici ", et qui change radicalement tous les cadres en se reposant sur son petit triumvirat d'autocrates. »*

> *« Établis clairement la continuité (à moins que tu aies un mandat contraire); j'ai dit à tout le monde que je me situais dans le droit fil de l'action de mon prédécesseur, dont j'ai loué les réalisations devant tout le personnel. »*

3.3.13 Être critique

Un sous-ministre voit son rôle fondamental comme celui d'un critique des projets des spécialistes. Sa critique se fait selon les critères de l'intégration, de la rigueur et de la pertinence. Les spécialistes tendent à privilégier leur approche aux choses. Le sous-ministre doit analyser le tout à la lumière d'une perspective globale. Sa contribution ne fait qu'éviter

ce que diraient publiquement les clients, les groupes, les médias, les autres paliers gouvernementaux et les politiciens, et privément, les autres ministères fédéraux. Il prend acte du fait que chaque cadre a ses intérêts et ses perspectives. Son rôle est de relativiser les contributions et de les intégrer.

> *« On ne doit jamais prendre pour acquise une information qui vient de l'intérieur de l'organisation : un de nos rôles est de critiquer! »*

> *« Vois si l'histoire qu'on te raconte fait du sens à tes yeux; si oui, tu n'as que des changements marginaux à effectuer; si non, il faut aller au fond des choses. Assure-toi que le ministère fait les bonnes choses, et de la bonne manière. N'aie pas peur de contester leur façon de comprendre les choses et de changer leur vision. »*

> *« Il ne faut pas croire automatiquement les directeurs qui te disent que tous les processus sont en santé. Il faut descendre d'un niveau pour vérifier, puis il faut analyser les audits et le suivi. »*

3.3.14 Connaître le cadre légal

L'habilitation d'agir se fonde sur le cadre juridique et il va de soi que le sous-ministre ne gère pas qu'une organisation, mais aussi un cadre d'obligations, de devoirs, de pouvoirs, et de responsabilités. La bonne maîtrise de ce cadre lui fait mieux voir ce qui est possible ainsi que ce qui est inévitable.

> *« Il est aussi important de lire la loi. Il faut déjà bien comprendre le fondement législatif : ce qui s'y trouve et ce que cela implique pour le SM. »*

3.3.15 Gérer une stratégie de communication jusqu'à la base

L'arrivée dans un poste d'autorité supérieure ressemble à une action de mise en marché d'une personne, d'habiletés et d'une vision. Comme l'autorité hiérarchique n'est pas aussi efficace

que la mobilisation et l'inspiration, il faut que le sous-ministre se soucie de son message, de son image ainsi que de leur transmission et de leur réception. Certains affirment que la tâche la plus difficile est de faire en sorte que deux ou trois niveaux sous eux, les gens soient habités de la perspective que le sous-ministre émet. Les freins à cette communication sont la mauvaise image de l'émetteur, le brouillage du message et la non-réception par le destinataire.

« Fais-toi voir comme un être humain normal, humble et authentique. »
« Soucie-toi bien du travail en équipe, de développer une organisation apprenante, et de développer une pratique de communication interne au sujet de tes valeurs et de tes messages importants : n'aie pas peur d'être répétitif, c'est essentiel de l'être; trop de gens prennent pour acquis qu'ils sont vraiment compris du deuxième ou troisième coup! »

« Développe une vision claire de ce qu'il faut faire; ramène cela dans un exposé clair; fais-en un plan de match sur 2 à 3 ans. »

3.3.16 Le CCG

Les nouveaux sous-ministres se voient invités à une session d'orientation donnée périodiquement par le Centre canadien de gestion. Comme on les trouve débordés et souvent anxieux durant la première année, la tentation se fait grande de demeurer plutôt au ministère pour régler les problèmes et faire avancer les dossiers. On peut être tenté de reporter à plus tard cette session, particulièrement quand on a fait 25 ans de carrière à tous les niveaux de poste de la fonction publique. Certains peuvent avoir l'impression de savoir pas mal tout cela!

« Le cours d'orientation du CCG est formidable à cet égard. »

« Ne retarde pas ta session d'orientation au CCG, même si tu crois bien connaître le système. Moi, je connaissais très bien le système, mais les discussions et exposés ont été une riche occasion de réflexion et d'adoption de lignes de conduite qui sont devenues plus nettes et mieux assises sur les nécessités de la fonction. Cela a aussi rafraîchi mes connaissances sur les structures et processus du BCP. »

3.3.17 Établir un processus de travail

Le sous-ministre se trouve au cœur d'un réseau très dense de relations et fait l'objet de pressions constantes et multiples. Pour atteindre ses objectifs, il lui faut bien gérer non seulement son temps, mais ses prestations et l'organisation de son travail. Une approche stratégique et déterminée lui est recommandée.

« Enfin, gère ton temps de manière stratégique; ma semaine est fort occupée, mais productive. On fait de réels progrès sur des sujets qui sont durables, qui ne disparaissent pas avec l'actualité. On consolide les avancées : on s'assure qu'on ne reviendra pas en arrière sur ce dans quoi on a avancé. Mon temps de travail n'est pas une collection d'activités diffuses et dispersées, il est

centré autour d'une vision, puis d'un projet, puis d'un agenda de travail, et tout y est relié, tant sur l'organisation du temps que sur le discours utilisé. Il te faut un critère pour choisir où tu mettras ton temps personnel, et c'est celui-là qu'il te faut retenir. »

« Ne laisse pas le système te gérer; reste aux commandes. Évite que les contraintes t'amènent à te replier dans ton bureau, puis dans ta boîte crânienne. Ne laisse pas le ministère te surcharger : impose ton propre rythme et n'aie pas peur d'avoir l'air d'un humain avec ses limites à ce sujet. »

« Gère bien tes 5 à 6 relations les plus fondamentales, c'est là-dessus que tu vis! »

« Établis rapidement des contacts avec les éléments-clés de ton environnement : certains sous-ministres et des gens de l'extérieur. »

3.3.18 S'affirmer ainsi que son style

« La première règle : ne pas s'excuser d'être là. Si tu as été nommé, c'est que quelqu'un trouve que tu es compétent. Il faut que tu démontres de la confiance et de l'estime de soi. Il faut débuter par établir ta présence dans le système : ta marque, ton style. Il faut être clair sur tes valeurs, les énoncer; spécifier les choses auxquelles tu crois : la loyauté entre les gens, l'innovation, la créativité, l'esprit de décision. »

« On doit mettre les cartes sur la table. J'ai dit que je serai là pour au moins trois ans et j'ai parlé des préoccupations du greffier. J'ai mentionné que je voulais vraiment ce poste pour y être actif. »

« Tu dois annoncer ton style et les grandes lignes de ta vision; utilise la rencontre des cadres supérieurs et des directeurs régionaux qui a lieu 3-4 fois par an; j'ai dit que j'avais des conditions et une mission; on passera de 11 ministères à un seul qui sera cohérent et crédible au niveau de toute l'administration fédérale; vous embarquez ou vous sortez. Cependant, je n'ai pas dit comment on le ferait; il me faut vos idées et vous pour le processus. Il faut être authentique et déterminé : le style compte; j 'ai dit : « Moi, je ne me prends pas au sérieux, mais je prends mon travail au sérieux. »

3.4 Remarques finales

Revenons sur les images de fer de lance et d'éponge. L'écoute joue un rôle majeur dans tous les cas. La directivité fut plus ressentie dans seulement un quart des cas. On craint plus le rejet par l'organisation sans laquelle on ne peut rien que l'enlisement que certaines ressources (budget, placement, réorganisations, alignement du discours, missions) permettent de contrer. Aucun ne valorise le style du pur conquérant (fer de lance); on souhaite cependant mettre l'organisation sur les rails assez vite. On parlerait plutôt du fer de lance... à tête chercheuse! Aucun ne pratique la pure éponge, il s'agit plutôt d'une éponge ...profilée, dotée et d'un côté abrasif!

> *« Tu ne peux ni être le conquérant, car on ne gère pas seul, ni l'éponge, car tu seras dépassé. »*

Si quelques-uns ont répondu qu'il ne faut être ni le fer de lance ni l'éponge, beaucoup ont opté pour la pratique des deux approches, mais séquentiellement et en variant l'intensité selon le moment et le contexte.

CALENDRIER

Avant le premier jour *- Tu as reçu le cahier de breffage à l'avance. Avant le premier jour, tu dois établir le contexte de ce ministère : lis des documents, parle à toute personne utile;* *- Tu ne rencontres pas le ministre le premier jour; tu l'as déjà fait avant!* *- Tu rencontres, d'abord , le greffier pour connaître clairement ses attentes.*
Le premier jour *- Le premier jour, commence à penser stratégiquement : monte les équipes de travail et développe une ligne directrice pour élaborer ton plan. Tu n'es pas une éponge mais tu dois voir 10 ans devant toi. Pendant les premières 24 ou 48 heures, tu fais les premiers contacts; il faut être à l'écoute de ce qui se fait dans le ministère; il faut lire la culture et s'ouvrir à ce monde spécifique.*
Les premiers 15 jours *- Dans les premiers temps, laisse le travail de tous les jours au personnel et alloue ton temps à des éléments stratégiques : comprendre le contexte, voir l'ensemble, établir les priorités, découvrir où sont les ressources. Il te faudra réallouer les ressources selon tes priorités. Tu dois établir un leadership à cet égard. C'est ce leadership que les gens attendent de toi.*

- Durant les 2 premières semaines, les deux aspects absolument prioritaires sont : une équipe et une vision. Puis, tu pourras entamer sans crainte les changements nécessaires. Pour ce faire, tu dois consulter les directeurs, voyager dans le pays; rencontrer le personnel, les interlocuteurs externes, les chefs d'entreprise.

Le premier mois

- L'approche classique serait d'être à l'écoute pendant le premier mois, puis de te faire progressivement plus affirmatif. Tu dois arriver avec un plan de match, et un plan de match que les gens partageront après deux ou trois mois, ta période de grâce. Pendant ce temps, il te faut écouter les principaux joueurs du ministère, les impressions qu'on a dans les agences centrales et aussi ce que les partenaires (souvent les groupes de pression de clients) en disent.

Les premiers 3 mois

- Tu as trois mois pour définir le rôle que tu joueras. Tu as une fenêtre de trois mois pour annoncer tes ambitions en tant que leader pour ce ministère.

- Très rapidement (3 mois), il faut te façonner une vision du ministère, où tu veux l'amener; il y a des grands thèmes à choisir; moi, je visais deux choses : rehausser la crédibilité du ministère et restaurer sa santé financière.

- Puis seulement après les consultations, tu formules des objectifs généraux et un plan. Selon les circonstances, tu iras plus ou moins vite et tu seras plus ou moins directif. Tu as 3-4 mois pour élaborer une vision générale. Il te faut équilibrer l'approche de l'éponge et celle du visionnaire : être une éponge avec une vision et un plan.

Les premiers 6 mois

- Il y a une période où tu es en mode « écoute et analyse » et tu ne bouges pas trop vite. Tu peux agir sur des choses flagrantes et tu n'as pas peur de faire les correctifs qui sont urgents. Pour les choses fondamentales, il faut te donner 6 mois à un an pour prendre vraiment le contrôle du ministère; ne cherche pas à faire du changement seulement pour avoir l'air de changer quelque chose. Ensuite, tu dois avoir une certaine opinion sur ce qui est à faire et tu dois mettre les choses en marche, expliquer ta philosophie, ton leadership, tes standards, etc.

Le plus important est d'investir pour bien comprendre l'organisation et sa mission. Dans mon cas, j'ai pris de 6 à 9 mois pour visiter les gens; pourtant, j'avais une certaine connaissance de cette organisation dans le cadre de mon affectation précédente. Il faut comprendre assez rapidement ces choses : ce qui se passe et ce qu'on veut faire. On a 9 à 12 mois pour entreprendre des changements fondamentaux, s'il en faut; après cela, on est attiré par l'agenda des membres de son équipe.

- Le test au sujet des rapports avec le cabinet ministériel arrive à 6 mois : là, tu vois si cela fonctionne ou pas.

À 9 mois *Tu dois continuellement raffiner le plan, renforcer le mode d'opération de l'équipe; compléter la visite-terrain, amorcer matériellement les changements majeurs pertinents.*
Après une première année *- Après 3 mois, on te juge sur les premières impressions; après 12 mois, on pose sur toi un jugement plus fondamental et définitif!* *- On peut rater son entrée dès la première semaine et à tout moment durant les sept premiers mois. On ne peut la réussir qu'après douze à quinze mois!*

STRATÉGIE-TYPE

Prise de contrôle	Enquêter, écouter Imposer un style Stratégie du placement du personnel Vision Cimenter l'équipe
Leadership activiste	Faire une différence via l'écoute de l'interne et de l'externe Attitude critique Le SM organise la production de sa vision Importance de la mobilisation par l'implication personnelle Un facilitateur du travail des spécialistes Rendre les choses possibles
Organisation	Son entourage Son temps Son image Sa communication Protection de soi

PROPRIÉTÉS D'UNE VISION

- Il faut déterminer rapidement les priorités et comment les réaliser. Il faut aussi identifier ses valeurs et transmettre sa philosophie pour qu'elle se reflète chez les cadres. C'est tout cela ta vision.
- Une histoire racontée au sujet du développement du ministère qui implique les gens et qui mobilise.
- Une certaine opinion sur ce qui est à faire et tu dois mettre les choses en marche, expliquer ta philosophie, ton leadership, tes standards, etc.
- Elle est éventuellement transcrite dans des plans, valeurs, stratégies et lignes d'action.
- Elle guide les comportements et réactions.

TEMPS DISPONIBLE POUR PRODUIRE UNE VISION

- 3 mois à 6 mois
- Un dévoilement étalé sur 12 mois
- Rien n'est jamais fixé pour toujours; elle est continuellement raffinée et mise à jour.

POUR QUI VIENT DE L'EXTÉRIEUR DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

- Visiter les gens du ministère pour que l'on associe les bonnes impressions à ton nom.
- Connaître le plus possible le gouvernement que tu joins. Au début, voir si tu peux être « une mouche sur le mur » aux rencontres du secrétariat du CT et aux breffages du ministère des Finances, ainsi qu'au sujet des processus non documentés du BCP.
- Se joindre aux SM et avoir trois ou quatre anges gardiens.
- Faire connaître la personne derrière son nom auprès des agences centrales.

4.1 Le leadership des sous-ministres

« Ce n'est pas d'amener les gens à faire des choses... qu'ils désirent faire de toute façon! C'est de les amener à faire des choses qu'ils ne feraient pas s'ils décidaient seuls; ils comprendront plus tard qu'ils y avaient intérêt : il faut de la vision et de la mobilisation. »

(Un sous-ministre canadien)

Le leadership apparaît comme concept en vogue depuis une quinzaine d'années, bien après que Warren Bennis ait lancé sa fameuse expression : *« We are overmanaged but underled »*. L'approche primaire au leadership réfère à une image sportive où, dans l'adversité, un chef se manifeste, donne des ordres qui sont suivis parce qu'il fait preuve de jugement, de courage, d'honnêteté et qu'il inspire ses troupes au point de leur faire poser des gestes quasi héroïques. À l'autre bout du spectre, il y a ce leadership d'écoute par lequel le leader a l'estime de ses troupes, les met en confiance, les supporte et obtient d'elles un engagement dans l'action de niveau assez exceptionnel. Le dilemme simpliste est à l'effet que le leader doive montrer la voie aux troupes ou s'il doit plutôt les suivre en les supportant? La réalité se fait plus riche, complexe et subtile et selon les situations. Un dosage adéquat de ces deux composantes de directivité et d'écoute, jointes à d'autres composantes, sera utilisé.

Le leadership est apparu comme un concept à la fois ample et fugace; il comprend tout ce qui fait un directeur qui n'en aurait pas que le titre, nécessite la maîtrise de toutes les compétences et s'applique à toutes les situations de direction. À force d'enrichir le paradigme, n'aurait-on pas fini par associer le terme au concept du « cadre idéal »? Si oui, que reste-t-il du concept spécifique de leadership? La volonté d'isoler le concept de sa seule représentation de leadership-spectacle pour inclure le leadership au quotidien ramène-t-elle le concept au simple niveau de la « bonne gestion », celle qui devrait toujours être pratiquée?

Il y a plus dans l'acception récente du concept de leadership; il y a quelques années, avec l'avènement de la période « moderne » de la gestion qui a fait reculer les frontières de l'arbitraire et du discrétionnaire, l'autorité se pratiquait sur des bases hiérarchiques, la gestion valorisait la conformité (aux lois, aux budgets, aux normes sociales, etc.) et la gestion se préoccupait plus d'activités que de résultats, se montrant réticente à la prise de risques. Ces dernières années, on parle de diriger en inspirant, en mobilisant les gens, on recommande de s'occuper des personnes, de gérer par les valeurs plus que par les normes et de finaliser la gestion plutôt par les résultats, quitte à prendre des risques, que par des activités de conformité. Le leadership dont fait preuve un cadre lui permettrait de réaliser tout cela en provoquant des réformes, en faisant sortir les gens de leur zone de confort et en les mobilisant vers le changement et l'apprentissage continu.

La Commission de la fonction publique du Canada a établi une liste de 14 composantes du leadership pour les cadres et les sous-ministres adjoints à partir desquelles elle valorise des profils de formation et de recrutement. Ces composantes valent-elles pour les sous-ministres en titre?

Plutôt que d'engager les sous-ministres sur le terrain théorique de la nature complexe du leadership et de les amener à énoncer des généralités sur le sujet, on a préféré les défier de relater trois histoires concrètes et assez récentes qui prouveraient qu'ils ont exercé un leadership en tant que sous-ministre. Personne mieux qu'eux-mêmes ne peut traiter du leadership du sous-ministre et la relation d'histoires leur permet d'inclure dans la situation relatée, tous les éléments qu'ils jugent importants.

Les exemples fournis ne peuvent servir à « quantifier » les dimensions du leadership puisqu'on n'offrait pas aux répondants une liste fermée d'options à partir desquelles ils pouvaient prioriser. Un questionnaire semi-directif n'est pas un sondage fait de questions fermées et la réalité des sous-chefs ne se cerne pas à coups de oui ou non. Certains ont choisi de prioriser, d'autres ont sciemment choisi des types de cas différents, tandis que d'autres ont répondu selon ce qui leur venait spontanément à l'esprit. Le but de l'exercice était de produire un inventaire empirique des dimensions du leadership pour un sous-ministre, non pas à partir de catégories déjà établies par la littérature scientifique ou par un exercice administratif .

Cette approche a permis de distinguer quatre familles de situations où le sous-ministre dit avoir exercé un leadership, en tant que sous-ministre au cours des deux dernières années. Il s'agit du leadership de changement, du leadership de risque et de courage, du leadership au quotidien et du leadership externe. Les classements sont établis à partir des caractéristiques sur lesquelles les sous-ministres ont le plus insisté dans la narration et de leurs commentaires au sujet des exemples fournis.

Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives; par exemple, les cas de leadership de changement demandent souvent du courage, impliquent fréquemment la prise de risque et ne pourraient réussir sans un support quasi quotidien. On a voulu distinguer les cas plus stratégiques qui impliquent un effort global et de longue haleine, des cas plus difficiles où seul un sous-ministre peut prendre une décision, s'il le souhaite, et des cas où le leadership s'exprime d'une manière constante et non spectaculaire. Trop souvent on relève le « leadership de cinéma » aux dépens du leadership de tous les jours.

On ne doit pas utiliser le nombre d'occurrences pour en inférer qu'un type de leadership est plus central ou important qu'un autre. Les sous-ministres affirment au contraire que le leadership est un « cocktail » de dispositions morales, intellectuelles et managérielles et que chaque situation fait appel à certaines de ces dimensions. La nomenclature qui suit identifie

donc plutôt des situations de leadership plutôt que des compétences de leadership. Bien sûr, il y a des liens entre les situations et les compétences pour les affronter, mais ces mêmes compétences de leadership sont mises à contribution en des dosages différents selon les types de situations qui se présentent.

Exemples de leadership, regroupés par catégories : / 90

1- LEADERSHIP DE CHANGEMENT **44**

Leadership de vision
Vision
Plan stratégique
Engager les gens

Leadership de réformes majeures orientées et supportées par le SM
Structures
Processus
Approches
Culture

Se faire champion

Leadership de prise en charge d'un dossier

Leadership de terrain pour dossier chaud

2- LEADERSHIP DE RISQUE ET COURAGE **26**

Leadership à contre-courant
- de vérité
- en gestion

Leadership : monter aux barricades
- pour le ministère
- pour les employés

Décisions difficiles
- cas
- gens

Leadership de prise en charge de crise

Assumer l'erreur et l'utiliser pour l'apprentissage

Sortir du rang et s'exposer

3- LE LEADERSHIP AU QUOTIDIEN **13**

Figure de proue

Leadership de support
- aux risques
- aux gens

Leadership de présence

Leadership de cohésion
- équipe de direction
- cas budgétaires

4- LEADERSHIP EXTERNE **7**

Leadership externe :
- au Canada
- avec les pairs
- international

Autorité du SM

4.1 Le leadership de changement

Le **leadership de changement** réfère au dynamisme, à l'ouverture et à la capacité de provoquer de la conscientisation, du changement et de la mobilisation chez les cadres et les autres employés. Il apparaît plus souvent dans la liste d'exemples, car le leadership réfère beaucoup aux changements, que les changements majeurs requièrent beaucoup d'énergies, donc, le sous-ministre s'en rappelle facilement et parce qu'un des rôles majeurs du sous-ministre est de faire apporter les changements quand il le faut (on se réfère encore à l'expression qui définit le rôle du manager de niveau supérieur : « faire en sorte que ce qui doit être fait soit fait. » (rapporté dans Bourgault et Mintzberg, 2000).

Il comporte cinq dimensions : la vision, les changements majeurs dans l'organisation, le fait de se faire le champion d'une cause ou d'un projet, la prise en charge d'un dossier et l'engagement sur le terrain.

SÉLECTION D'EXEMPLES

4.1.1 Leadership de vision

a) Vision

« J'ai créé, sur deux ans, une vision et j'ai articulé clairement où on va; j'ai dû démontrer de la passion, de la confiance dans le projet et j'ai respecté la culture; il a fallu faire en sorte que les gens disent : "Il sait où il va, on le sait aussi, il a raison et on est heureux de se joindre à cette démarche ". J'ai réussi à établir de bonnes ondes avec les gens. »

« J'ai réussi à leur faire voir plus grand; leur culture était fataliste et cynique (« on est un ministère de 2e classe »); on parle maintenant constamment d'excellence et de qualité, de servir les autres; j'ai identifié et fait circuler une vision plus riche de l'utilité du ministère, donc, pour les gens, du sens de leur travail. Il fallait leur faire voir une opportunité et les faire s'y engager. »

« Après 4 mois, j'ai établi des priorités claires; avant, notre ministère était celui qui agissait ad hoc, qui faisait tout et n'importe quoi. J'ai organisé une retraite avec tous les cadres et le ministre est venu; on a discuté pendant une journée; sur la base de ces discussions, j'ai établi une vision et les priorités et je vois maintenant au jour le jour à ce qu'on les réalise et à ce qu'on se tienne à ces priorités. Elles sont mises à jour environ à tous les 6 mois. Je n'hésite pas à faire corriger les discours du ministre quand cela ne va pas dans ce sens. »

b) Plan stratégique

À mon arrivée, les employés étaient très soucieux de l'avenir du ministère : réduction de personnel, accroissement des tâches, départs de collègues, peu de jeunes au ministère, vieillissement de la clientèle, etc. J'ai fait faire un plan stratégique basé sur des études sérieuses, supporté par des spécialistes compétents et dégageant une vision organisée de l'avenir, et établissement

d'une vision partagée avec les employés. Ceci a eu un formidable effet sur la motivation, le moral des employés et leur satisfaction au travail. Cela a permis une évaluation positive du Conseil du Trésor qui voyait mal le ministère auparavant. Mon rôle de leader a été de décider qu'il y avait un besoin, de décider qu'on le réglerait comme cela, d'amener les gens à travailler ensemble, de poser des questions difficiles, de faire des choix dans l'agenda et de décider où était le potentiel du ministère, de faire en sorte que les gens s'engagent à fond dans le processus, de m'assurer que cela progressait et de reconnaître le travail des gens ensuite. »

« J'ai établi un plan stratégique pour ce ministère; j'ai réduit le nombre de priorités corporatives à 5 (il y eut des choix difficiles à faire), puis on a dresser un plan, puis des indicateurs de standards pour mener à bien notre agenda des politiques; ici, le leadership fut de faire un revirement, de le mener à terme en le soutenant continuellement et en exigeant la reddition de comptes et de prendre sur moi de faire arriver ce qui doit arriver : je lie tout ce qui arrive à ce plan, et cela dans un langage très simple et concret, de sorte que les employés s'y associent de manière continue, que ça leur dise quelque chose qui corresponde à leur vie réelle. Le leadership, c'est créer un discours dans l'organisation, cela en faisant en sorte que ses dirigeants y réfèrent constamment et de manière concrète; ce discours doit être porteur de valeurs et d'orientations. »

c) *Faire en sorte que les gens s'engagent*

« Il faut faire participer les gens sur la base de leurs forces, ne pas en faire un projet de sauveur solitaire; il faut avoir une démarche participative et intégrer les bonnes idées; cela demande la volonté de partager la propriété du projet pour en faire un projet collectif; il faut gérer l'appropriation collective du projet; il faut y mettre de l'attention et du temps; ce n'est pas juste une question de l'écrire sur du papier, il faut avoir les bons réflexes et les bonnes attitudes pour que les gens s'engagent vraiment. »

4.1.2 Leadership de réformes majeures orientées et supportées par le SM

a) Structures

J'ai opéré une transition organisationnelle majeure, ce qui inquiétait l'organisation toute entière : ils cherchaient le sens de cela ainsi que ce qui serait à accomplir dans la nouvelle agence; j'ai dû clarifier cela, trouver des

appuis, faire embarquer les gens; j'ai donc défini les choses, je me suis totalement engagé et j'ai obtenu des résultats; mon défi était de prendre la responsabilité de tout cela, d'en faire une question de vie ou de mort, d'en définir les critères de succès, de le vendre à l'équipe, au ministre et aux agences centrales. Mon prédécesseur avait d'ailleurs fait à peu près la même chose en intégrant une autre organisation dans le ministère. »

b) Processus

« La gestion du cycle annuel de gestion : on perd du temps en gérant en plusieurs silos; j'ai rationalisé tout cela dans le ministère; avec le SM délégué, j'ai mis sur pied un nouveau système de gouvernance incluant tous les DG et les SMA; on a intégré tous les systèmes de planification et de plans ainsi que les systèmes de rapports. Aujourd'hui, il n'y a plus que deux rapports : un plan stratégique qui inclut le plan d'affaires et le rapport de performance au Parlement; ils ont tous le même calendrier annuel; les gens sont devenus plus conscients, plus astucieux et plus motivés au sujet des plans, des enjeux et ont mieux vu le rôle qu'ils jouaient dans le plan d'ensemble du ministère. »

« La communication interne au ministère : j'ai identifié un besoin majeur dans ce secteur et ai pris sur moi d'y apporter des changements significatifs tels une plus grande collégialité dans les décisions, l'ajout d'autres directeurs à l'équipe de gestion, l'élargissement des centres de décision hors du siège du ministère, l'insistance sur la fierté et la reconnaissance, sur la communication face à face, sur le souci des personnes. J'en ai donc fait une priorité et fait en sorte que mes adjoints se l'approprient et transmettent le message au bas de la hiérarchie c'est-à-dire en faire une priorité, prendre des risques, changer des habitudes et comportements, insister pour que cela se réalise vraiment, faire en sorte que les gens comprennent plutôt que d'obéir passivement et exiger des comptes sur la réalisation concrète des changements. Comme leader, j'avais pris la responsabilité de le faire plutôt que de faire semblant qu'il n'y avait pas de problème et je suis devenu par le fait même « l'emblème» de ce mouvement au sein du ministère. »

c) Approches

« Sur l'équité en emploi, nous avions quatre comités, un par groupe cible. J'ai revu tout ça. J'ai créé un seul groupe avec une portée plus large et avec des membres volontaires et choisis par des spécialistes neutres. Cela a

impliqué des changements profonds concernant un dossier très sensible : membres, agendas, façons de faire et surtout façon de voir la problématique et les solutions. Ici, le leadership signifiait avoir le courage et la détermination de changer le paradigme. »

« Au niveau opérationnel, j'en ai changé la philosophie, L'approche qu'on avait était trop réactive, trop craintive des conséquences; je crois qu'on doit aller au-devant des choses et j'ai fait changer notre grille décisionnelle en conséquence; cela a engendré une modification dans l'approche de tout le personnel de la direction et aussi que je leur montre que je les défendrais dans cette nouvelle approche; il a fallu générer de la confiance en moi et dans ma loyauté en cas de difficultés. »

d) Culture

« Être déterminé pour amener l'organisation à changer une culture très implantée dans la mentalité des gens : il a fallu élargir les perspectives en les soumettant à des idées fortes provenant de l'extérieur. Il a fallu promouvoir une attitude à l'effet que le changement survient chaque jour et qu'il est impossible d'en être épargnés. Il faut donc l'accepter et y faire face. On doit aider les gens à adopter cette perspective et faire en sorte qu'ils aillent au-devant du changement plutôt que d'essayer d'y échapper. »

« J'ai fait changer l'approche aux dossiers pour qu'on pense plus à nos clients politiques en ce qui a trait à l'analyse, à la stratégie, aux politiques, aux communications et aux ressources. J'ai développé le partenariat et j'ai fait mettre à jour la politique du ministère sous cet angle. J'ai créé une culture de consultation avec les autres ministères laquelle n'existait pas vraiment auparavant - ce que l'on nous reprochait. »

« Ici, quand je suis arrivé, il n'y avait aucun système de gestion corporatif pour aider le ministère à s'épanouir; tout se faisait en silos; j'ai fait générer une vision stratégique intégrative dans un processus de bas en haut sur un échéancier d'une année; je l'ai fait dans une approche d'inclusion. J'ai créé une petite équipe, j'ai fait en sorte qu'autant de gens que possible s'engagent, je les ai amenés à s'associer à la démarche; c'est particulièrement nécessaire dans le secteur public où les gens sont permanents. Pour cela, j'ai démontré du savoir, du courage, cela a pris beaucoup de travail; il a fallu être humble, flexible mais tenace et être toujours bien préparé. Il faut trouver des façons pour que le travail du ministère soit fait de manière plus corporative. J'ai

consacré beaucoup de temps à mettre en place les processus nécessaires. Cela était important pour tout le monde, pas seulement pour un segment du ministère : plan stratégique, actualisé chaque année par le plan d'affaires, modernisation administrative, etc. Je joins le côté humain à la pression que je leur mets; je suis avec eux, mais pas juste ¨un n'importe qui¨ parmi eux! »

« J'ai pris l'initiative de contacter mes collègues SM dès le début. J'ai voulu démontrer ainsi que je recherchais une vraie collaboration; c'est là que j'ai vu leurs réticences face au ministère duquel ils se méfiaient un peu. J'ai ensuite engagé mes cadres à s'ouvrir de manière plus naturelle aux autres ministères; c'était pas facile au début, mais aujourd'hui tant les autres ministères que mes cadres se félicitent de cette nouvelle forme de collaboration authentique. »

4.1.3 Se faire le Champion d'une cause ou d'un dossier

« La gestion de personnes : Je n'ai plus laissé cela au service de la GRH ni à chacun des cadres. J'en ai fait un dossier personnel et j'ai fait en sorte que cela se sache et que cela se sente. L'idée n'est pas de donner des ordres mais d'éduquer, de promouvoir puis de soutenir l'effort de plusieurs manières jusqu'à ce que ce soit implanté de manière irréversible. L'important est de donner l'exemple. Il faut aussi « être champion », produire des discours, donner des signaux, lancer et parrainer des initiatives et fixer des attentes aux subordonnés à ce sujet et voir à ce qu'ils le fassent. »

« L'Équité en emploi : J'ai décidé qu'il fallait considérer en priorité l'équité en emploi. Il faut que notre ministère en devienne un « champion » et cela n'était pas négociable. J'ai donné le signal et je me suis fait « cheerleader » : j'ai fixé des objectifs et j'ai fait un suivi rigoureux et continu. J'ai formé des comités et lancé des initiatives. Tout cela m'a demandé beaucoup d'implication personnelle. Pour se faire le champion d'une idée : il faut lancer l'idée, l'explorer, la pousser, la supporter, la tester, la corriger, la détailler. Il faut provoquer le débat puis faire en sorte que les autres s'en emparent et la mettent en application. Juste approuver une idée ne suffit pas; il faut être champion. »

« J'ai choisi de gérer à travers des valeurs et j'ai voulu qu'ils donnent de l'importance à cette approche; dès le premier jour, j'ai rédigé et fait la diffusion des mes engagements sur mes valeurs et non pas sur ma vision du ministère laquelle aurait eu un aspect trop technique. »

4.1.4 Leadership de prise en charge d'un dossier

Quand je suis arrivé ici mon travail était devenu quasi dramatique en raison de l'actualité et il fallait une contribution stratégique à l'agenda du Gouvernement. On a monté un dossier fondé sur la substance, le travail d'équipe; j'ai travaillé avec le greffier; j'ai animé un groupe de travail dont j'ai pris la charge et on a fourni le matériel adéquat au ministre. J'ai pris en charge le dossier et organisé le travail d'équipe autour de moi. »

4.1.5 Leadership de terrain pour dossier chaud

« Être sur la première ligne: se manifester sans gêne! Le lendemain d'un drame violent et très inquiétant pour la population canadienne, je me suis rendu dans une province pour rencontrer les dirigeants de cette province en charge de ce domaine; j'ai écouté et suggéré un plan qui a culminé par l'adoption de la loi. Le gouvernement provincial n'a jamais fait de politique avec cela; cela a marché. Le leadership fut de galvaniser les forces, de prendre l'initiative, de se montrer à l'écoute, d'avoir une approche large et inclusive, d'être présent sur le terrain aussitôt que possible et de supporter les gens sur le terrain. »

4.2 Le leadership de risque et courage

Le **leadership de courage, d'audace et de prise de risque** réfère à la situation hiérarchique du sous-ministre; si des situations ont pu être ignorées dans la pyramide hiérarchique, ou si des décisions difficiles ont pu être reportées vers des niveaux hiérarchiques supérieurs, au sommet de cette pyramide, il n'y a pas d'autres niveaux supérieurs où renvoyer la décision. Le sous-ministre peut consulter, réfléchir, étudier, mais il doit finir par prendre une décision dont il sait qu'elle ne sera pas populaire auprès de tous ses correspondants aux intérêts diversifiés. Le sous-ministre est le dernier responsable face aux dirigeants politiques et face à ses pairs. Il doit décider pour être en mesure d'avoir les résultats attendus. Les décisions faciles arrivent rarement sur la table du sous-ministre, elles furent prises dans le cours normal des choses.

Un type de décisions difficiles touche à la prise de risque organisationnel. Les décisions difficiles impliquent des changements stratégiques, des réformes qui changent les façons de faire, les habitudes qui remettent en question des manières d'être. Elles heurtent les intérêts, peuvent créer des inconforts et de l'insécurité et demandent des efforts supplémentaires et de type nouveau. Un autre type de décisions difficiles porte sur la prise de risque portant sur le contenu des dossiers : doit-on prendre telle décision qui implique de l'incertitude et des

impacts financiers ou politiques très lourds? Doit-on aller de l'avant et se commettre avec tel échéancier très exigeant? Les avis se font contradictoires et les pressions se manifestent avec insistance. Une décision doit être prise et certains en seront inquiets, ils concevront de la déception sinon de la frustration. Après consultation, écoute, analyse et réflexion, une direction doit être donnée au dossier et il appartient au sous-ministre de le faire. Il ne doit pas se défiler et décidera selon des principes éthiques et managériels.

Six types de situations ont été mentionnés : aller à contre-courant, le leadership au front, les décisions ingrates, le leadership de crise, la reconnaissance et l'utilisation de l'erreur et sortir du rang pour s'exposer.

Sélection d'exemples

4.2.1 Leadership à contre-courant

a) de vérité

> *« Certains ont des billets gratuits pour des spectacles et des événements sportifs. À mon avis, il y avait un danger d'apparence de conflits d'intérêts; à mon arrivée, on m'a déconseillé de toucher à cela car cela se faisait normalement dans le monde des affaires. J'ai plutôt voulu m'en tenir à mes principes de saine gestion et d'apparence de gestion éthique même si cela risquait d'être mal reçu par certains employés du ministère. J'arrivais tout juste au ministère et je ne voulais pas donner des mauvais signaux dans un sens ou l'autre (tolérance et statu quo versus ¨j'arrive pour faire la police¨). J'ai dû mettre mon pied à terre et risquer de causer un conflit. J'ai arrêté ça doucement et simplement en faisant œuvre d'éducation auprès des gens concernés et de leurs collègues. Il a fallu un rappel et une explication des principes. »*

> *« Je n'étais pas du ministère mais je le connaissais assez bien. J'ai défini un agenda pour le ministère alors que je percevais une certaine résistance à reconnaître les causes des difficultés qu'il avait vécues depuis plusieurs années. Je percevais qu'ils se disaient que des changements cosmétiques suffiraient. J'ai alors amorcé un processus de mise des cartes sur table au sujet de ces difficultés et j'ai entrepris de faire en sorte que les cadres s'engagent dans un vaste processus de réformes en profondeur des approches et mécanismes. Il a fallu être provocateur pour forcer les cadres à se commettre et à s'engager même dans les mesures correctives qui ne sont pas*

toujours plaisantes. Il a fallu restaurer la crédibilité, le moral et la sensibilisation des cadres et des employés. »

b) *Décisions difficiles en gestion*

Dans les relations avec les provinces, il fallait opérer avec l'approche de consensus. Il fallait d'abord savoir où nous en étions nous-mêmes et où nous voulions aller avant de rencontrer les provinces. Il fallait rompre avec l'approche clientéliste traditionnelle et les directeurs résistaient à changer cette approche séculaire du ministère. Ici, le leadership c'était le courage de changer l'approche et de défier les directeurs qui résistaient. Pour moi, le leadership, c'est enseigner. Pour ce faire, il faut de la vision, des talents de communicateur en relations interpersonnelles, et une réelle volonté d'apprendre et d'évoluer. »

« Il faut être capable de prendre et faire des risques. J'ai convaincu les principaux décideurs du gouvernement de risquer beaucoup en prenant le risque de faire poursuivre telle entreprise pour avoir organisé un système de fraude. Au début, il y avait beaucoup de craintes et de résistances partout en ville à ce sujet. J'ai amené plusieurs SM, puis des ministres à une réunion où on leur a exposé notre projet : les risques financiers, politiques, juridiques, commerciaux; on a été capable de « créer assez de courage » pour accepter de faire quelque chose hors du commun, d'autant plus que ce dossier amenait la divulgation de documents du Cabinet, qui impliquaient plusieurs gouvernements. Le leadership ici fut d'oser, de mettre ma tête sur le billot, alors qu'il aurait été plus facile de tourner la page! »

« Dans le domaine des ressources humaines, c'est toujours plus sensible et, ici, il y avait de mauvaises habitudes de prises. J'ai repris le contrôle de tout le système. Je trouvais que c'était géré de manière trop peu rigoureuse : il y avait des échanges de personnels fait juste pour le confort des individus, même quand c'était au détriment très net de l'organisation. Je me suis introduit au niveau micro, pour faire prendre des décisions dans l'intérêt de l'organisation plus que dans celui des gestionnaires. Certains ont trouvé cela assez osé, mais je n'ai pas peur de l'être quand il le faut et qu'il n'y a pas d'autres solutions aussi efficaces. »

« J'ai changé rapidement la plupart des SMA et tout le cabinet du SM; il n'y a rien pour réjouir qui que ce soit; mais c'était plutôt une question de décision difficile à prendre à l'arrivée au moment où tu es observé, examiné et décodé

par tous; la logique exigeait qu'il y ait là des gens qui partagent ma vision, avec qui j'ai l'habitude de travailler et qui vont se donner à plus de 100 p. cent et non de seulement faire juste ce qu'il faut. »

« Les gens s'attendent à ce que je les conduise quelque part; les amène là où ils veulent, cela est facile; le vrai leadership, c'est de conduire les gens là où ils ne sont pas prêts à aller. J'ai forcé la mise en application d'une nouvelle loi au lieu d'attendre six mois plus tard, ce que préféraient les gens d'ici; je savais qu'on avait besoin de bouger vite et que cette loi était importante. J'ai dit qu'on ferait des erreurs, que c'était correct et pas question pour quiconque de changer ses vacances à cause de cela. Arrivés à la fin du processus impliquant tout le personnel, tous étaient fiers de leur performance plutôt que de s'être laissé prendre par la crainte du risque. »

« Le domaine de mon ministère se trouvait à l'arrière-plan des préoccupations gouvernementales quand j'y suis arrivé; la loi n'avait subi que des retouches ponctuelles depuis 25 ans et il y avait des trous et des incohérences; elle n'était plus adaptée aux nouveaux défis du pays. Il m'a fallu faire beaucoup de travail sur le terrain pour convaincre tout le monde qu'il fallait s'y attaquer. Beaucoup de gens me décourageaient de le faire tellement la tâche était grande; il y avait même des craintes et des réticences au sein du ministère. J'ai pris le dossier en mains et j'ai eu l'appui engagé des deux ministres pour faire avancer le dossier. J'ai dû convaincre aussi les autres ministères concernés. Mon leadership a été de convaincre, mobiliser, engager les gens, les « exciter » avec le projet, renverser les arguments des sceptiques; je me suis affiché comme le « porteur de ballon »; au début, ma tâche de leader a été de mettre le processus en marche de sorte qu'on ne pourrait plus revenir en arrière; on a eu du courage car on avait confiance dans la validité de notre évaluation de la situation; j'ai ensuite vu à ce qu'il y eut un effort d'équipe fort significatif, intense et continu pour que cela aille jusqu'au bout. »

4.2.2 Leadership : monter aux barricades

a) Pour le ministère

« Il faut faire avancer les dossiers difficiles et quelquefois l'implication personnelle du sous-ministre peut donner un sérieux coup de pouce. J'ai estimé qu'il faut arriver à faire plus pour gérer la diversité dans le milieu de travail. J'ai pris le dossier personnellement en mains et je suis monté aux

barricades pour le ministère et pour cette cause et j'ai obtenu dix postes supplémentaires de cadres pour ce dossier. On se doit de supporter les gens et il faut prouver que ce qui est fait est exécuté dans le meilleur intérêt du ministère. Les gens doivent sentir et voir que tu te commets personnellement avec tous tes moyens. »

« Actuellement, notre organisme est remis en question depuis l'extérieur. Je mène le combat, je m'implique à tous les niveaux dans le dossier et les employés le voient et le savent. Ils savent que je me commets sans penser à ma carrière future. Je veux donner confiance à mes gens et je maintiens le moral des troupes. »

b) Pour les employés

« Lors des comparutions devant un comité parlementaire et lors de mes discours, par ce que je dis, je montre à mon personnel que je comprends ce qu'ils font, la difficulté de leur travail et que je vais au front pour eux; ainsi, j'agis à la fois comme figure de proue et comme filtre des pressions auprès d'eux. Ils savent que je les appuie car je me commets publiquement pour eux. »

4.2.3 Leadership de prise en charge de crise

« Après une crise, j'ai encouragé une réforme législative alors que tous étaient contre moi. Je suis allé à contre-courant; j'ai rassemblé des joueurs aux intérêts différents autour de moi et j'ai finalement convaincu le ministre. Cette affaire ne devait plus se reproduire et j'ai fait en sorte que cela n'arrive pas. »

« Il a fallu regarder froidement une situation, comprendre pourquoi on avait un problème et corriger rapidement les structures et les processus décisionnels malgré le fait que le centre (PCO) ne pouvait pas décider. Il faut prendre des risques et montrer à ses gens qu'on a pas peur une fois qu'on a bien réfléchi. »

« On a vécu une crise grave due au fait que l'on ne travaillait pas encore en équipe; un groupe a mis sur pied un projet sans consulter un autre qui aurait dû l'être. Mon leadership a été non seulement de limiter les dommages et de régler la crise (prendre le contrôle, créer une cellule de crise en 30 minutes, gérer le développement des événements et le processus de communication;

j'ai fait émerger rapidement une vision claire de ce qu'était notre stratégie de gestion de cette crise), mais de l'utiliser comme une opportunité d'apprentissage collectif, de voir comment il importait de travailler en équipe et de jeter les bases d'une collaboration plus intégrée entre les sections du ministère. On a tous travaillé ensemble pendant la crise, on a rédigé un mémoire de compréhension entre les unités concernées au sujet de la solution (en fait ils l'ont rédigé ensemble sous mon impulsion); ensuite, on a réfléchi en équipe sur la crise, ses causes, sa solution, non pas pour identifier un bouc-émissaire mais pour valoriser l'importance du travail d'équipe; on a organisé des séminaires sur ces apprentissages lesquels ont contribué à souder l'équipe. »

4.2.4 Assumer l'erreur et l'utiliser pour l'apprentissage

« Une catastrophe a démontré que nos règles étaient trop anciennes. On pouvait faire semblant qu'il n'y avait pas de problème ou encore chacun pouvait faire porter le blâme sur l'autre. Au lieu de cela, j'ai dit à mes gens, il y a un problème, reconnaissons-le, ne perdons pas de temps avec cela et ne cherchons pas de bouc émissaire; corrigeons directement le problème et apprenons de cette situation. Cela a radicalement changé l'atmosphère ainsi que la perspective de travail et de coopération des gens d'ici. »

« Le leadership se manifeste aussi en situations difficiles. On a eu des problèmes dans un dossier mené avec un autre ministère; la solution facile adoptée par certains était de blâmer l'autre. J'ai changé cette approche en disant que, comme on était les leaders, on devait assumer l'imputabilité; le problème aurait été de prolonger la période de dénégation; il fallait plutôt concentrer les énergies et l'intérêt sur les leçons apprises et les conditions de succès; mon leadership a été de donner le signal pour changer l'approche et de fournir une nouvelle approche, un nouvel angle pour vivre cela. »

4.2.5 Sortir du rang et s'exposer

« Il y avait une crise majeure qui ne faisait pas de gagnant. Le ministre était sur la ligne de feu à chaque jour. J'ai joué un rôle personnel pour le rassurer et le conseiller, lui et son équipe. Plutôt que d'avoir un rôle passif, il m'a fallu garder le ministère ensemble et garder les gens en mouvement. »

« J'ai fait preuve de leadership dans un dossier important impliquant le ministre : en 6 à 12 mois, j'ai bien établi la direction du portefeuille pour le

ministre; il est à l'écoute et on lui a articulé un rôle de leadership; il est convaincu de laisser en héritage l'intégration des composantes du portefeuille; on lui a composé un rôle, une vision, on les lui a fait endosser et il les a acceptés. »

« J'ai avancé un énoncé de vision pour le ministre à partir de rien; il l'a endossé à 100 p. cent; je l'avais convaincu au point où il utilisait mes mots dans les médias. J'ai fait passer le ministère d'une pratique de subventions ponctuelles à l'établissement d'un plan stratégique. »

4.3 Le leadership au quotidien

Le leadership au quotidien ne réfère pas à des décisions dramatiques, controversées et ne porte pas sur le changement organisationnel radical; ce leadership se tourne directement vers les employés et cadres à qui il inspire la confiance et chez qui il génère un type de comportement souhaité.

Quatre dimensions peuvent être identifiées à partir des exemples fournis : la figure de proue, le leadership de support, le leadership de présence et le leadership de cohésion.

Sélection d'exemples

4.3.1 Figure de proue

« Le leadership au quotidien implique d'être conscient non pas de son image au sens des relations publiques, mais de la perception que les gens ont de toi; cela se perçoit dans absolument chacune de tes réponses aux questions, de tes commentaires, tes silences et de tes actions, bien sûr. »

« Le leadership c'est beaucoup au quotidien : cela peut être très important; tu ne cesses d'être décodé par les gens dans les corridors, les ascenseurs; on regarde comment tu parais, tu réagis, qui tu salues, si tu souris, si tu as l'air confiant ou de bonne humeur, etc. Le SM « performe » (sens showbiz) toujours et constamment; c'est une figure de proue au sens de l'image de marque (pas de la partie qui absorbe le choc en premier – laquelle est aussi la figure de proue dans ce sens). Il faut générer chez les gens la confiance en toi. »

4.3.2 Leadership de support

a) À la prise de risques

« Le leadership implique d'inciter et d'amener ton personnel à prendre des risques. Il faut donner confiance à tes employés à ce sujet. Ton attitude doit faciliter les choses. Il faut les supporter même si des erreurs peuvent en découler. Ils doivent savoir et sentir que tu vas les supporter même s'ils font des erreurs dans ce domaine. Ceci doit faire partie d'un cadre de référence qui les habite. Pour cela le sous-ministre a un rôle de leader à jouer. »

« Je suis authentique et honnête. S'il y a une erreur, je ne suis pas gêné de dire au groupe : c'est ma faute! Je joins le côté humain à la pression que je leur mets; je suis avec eux, mais pas juste un n'importe qui parmi eux! S'ils font des erreurs, ils savent que je vais les supporter... dans une démarche où on va faire en sorte d'éviter que cela ne se reproduise. »

b) Aux gens

« Je fournis un appui de proximité à mes gens : je travaille avec eux pour amener les processus des dossiers à leur aboutissement. Je choisis où mettre mon temps. Je ne fais rien à la place des gens, mais je les supporte activement, je m'engage et je m'investis dans les dossiers importants pour qu'ils sentent mon appui. Ils me savent disponible et savent que je n'irai pas à reculons pour les aider. »

4.3.3 Leadership de présence

« Le travail est vu comme un engagement de chacun des membres de l'équipe de gestion et le sous-ministre doit avoir cette habileté de faire partager cette approche. J'ai passé beaucoup de temps à discuter avec des cadres, je fais un lunch du sous-ministre chaque mois et tout le monde peut y venir. J'essaie d'être présent dans les régions, je communique autant que je le peux, je vais aux cérémonies d'adieu, je priorise les réceptions pour le personnel aux dépens des réunions de sous-ministres, mais cela n'est pas toujours facile. J'essaie d'être disponible autant que possible : mon personnel a des consignes claires là-dessus. Ma stratégie de leadership, c'est d'être présent sur les étages. »

« Le minimum c'est d'être sur place avec les employés lors des événements significatifs. J'ai une politique délibérée de présence physique dans le ministère; il faut qu'il y ait de bonnes relations humaines; systématiquement, je cherche à prendre une bière ou un repas avec les gens que je visite dans les bureaux régionaux pour des raisons plus formelles. »

4.3.4 Leadership de cohésion

a) Équipe de direction

« Le leadership, c'est de garder la cohérence de l'équipe de gestion malgré les changements importants que vous créez dans l'organisation. Un des critères c'est quand deux conditions se trouvent réunies : il y a des changements profonds et malgré cela il n'y a pas de conflits dans les réunions. Tu dois avoir intégré tout le monde dans le processus et résolu les difficultés qu'idéalement tu as anticipées. »

b) Cas budgétaires

« Le ministère fut toujours riche; c'est la première fois qu'il y a de petits budgets; j'avais pour 550 M de dollars en demandes et juste 180 M en argent : il y avait des choix difficiles en vue. Je les ai préparés et réunis; j'ai procédé en utilisant l'humour . La réunion a duré de 8 heures à 10 heures avec tous les cadres supérieurs; il y eut consensus sur le 180 M; on est arrivé avec 2 chapeaux : le « corporate hat » et le chapeau individuel; puis on est allé au front avec le ministre; on avait des craintes, car le premier projet discuté et refusé entre nous était un projet auquel il tenait désespérément. Il n'a changé que trois projets sur le lot. Il fallait passer à travers cela sans que le groupe ne s'entredéchire. »

« Au dernier budget, on a eu seulement le tiers des sommes que l'on voulait, ce qui nous a obligés à un exercice douloureux de réallocation des budgets. Le ministère était une collection de silos indépendants. En décembre et janvier, on a donc instauré une dynamique d'équipe tout à fait nouvelle, un processus pour déplacer les budgets depuis les zones de basse priorité vers les zones de haute priorité. Mon leadership a été de faire entrer tout le monde dans ce jeu et de faire comprendre à tous que, dans un prochain exercice, on procéderait de la même manière et que les décisions pourraient être différentes; au-delà de cela, je les ai amenés à considérer que le ministère dans son ensemble appartenait à tous et non pas aux seuls

dirigeants des sections et qu'ils devraient se considérer comme les gestionnaires corporatifs de l'ensemble du ministère. Mon leadership a été de mener l'exercice de manière harmonieuse et d'en faire une occasion de développement plutôt que d'affrontements. »

4.4 Le leadership externe

La dernière catégorie regroupe surtout les situations de leadership exercées par le sous-ministre dans la société civile ou politique, auprès de ses pairs ou au niveau international; il s'agit de **leadership pratiqué à l'extérieur du ministère**, encore que la préoccupation ministérielle n'en soit pas toujours exclue. Elle importera de plus en plus en raison du développement des diverses formes de gestion horizontale qui implique plusieurs organisations fédérales, d'autres paliers de gouvernements, la société civile, d'autres pays et des organisations internationales. Les impacts des actions ou de la passivité de ces partenaires se font ressentir dans les agendas ministériels au Canada et le sous-ministre canadien a intérêt à y jouer un rôle de leader.

Sélection d'exemples

4.4.1 Leadership externe

a) Au Canada

Le leadership du sous-ministre ne se cantonne pas aux officines gouvernementales. Il peut s'exercer auprès des groupes-clients ou encore, quoi de plus naturel dans le cadre du fédéralisme, auprès des interlocuteurs des autres paliers gouvernementaux.

Par exemple, un sous-ministre se dit très fier d'avoir lui-même concocté un arrangement qui a fini par rallier plusieurs groupes de clients du ministère dont les intérêts se trouvaient opposés, ce qui paralysait le processus de contribution gouvernementale. Les fonctionnaires du ministère étaient frustrés de se trouver toujours au cœur des pressions contradictoires de ces groupes. Le leadership, ici, est d'avoir osé entreprendre de trouver une solution impliquant plusieurs groupes externes au gouvernement et de les inciter à s'entendre. Il s'est agi de prendre en charge un dossier jugé depuis toujours assez difficile, un dossier qui préoccupait fortement les employés et de monter aux barricades pour inventer une solution, la faire accepter par les clients, puis par le ministre. Dans ce cas, on est passé, de manière proactive, d'un modèle uniquement axé sur les préoccupations internes du ministère à un autre, centré sur l'entente entre les partenaires du terrain.

Un autre raconte comment il a bâti une coalition très diversifiée pour redéfinir la mission et les moyens d'intervention du ministère :

> *« Notre situation financière était la suivante : les transferts diminuaient et nos propres revenus, suite aux décisions de politiques, nous ont été retranchés. À l'heure actuelle, nous aurions probablement disparu de la carte! Par plus de trois ans de rencontres, j'ai mobilisé les sous-ministres d'une région du pays, mes ministres, les Premiers ministres des provinces de cette région; le succès n'a pas été de 100 p. cent, mais nous avons survécu; mon rôle en tant que leader était de monter un dossier convainquant, développer une stratégie, aller vers l'extérieur, construire des consensus qui rallieraient notre agenda gouvernemental, m'engager personnellement, anticiper les objections et développer les stratégies pour y faire face. »*

b) Avec les pairs

> *« J'ai organisé la coordination du travail de plusieurs ministères pour préparer une conférence de grande envergure dans des domaines très complexes et interreliés. Il y avait beaucoup de réunions de comités techniques et de comité de coordination; j'ai maintenu le momentum, la perspective et la bonne entente entre les gens du groupe. »*

> *« Dans la gestion des sciences à travers le gouvernement, j'étais à l'avant pour aider à créer une communauté, dessiner un modèle de base pour les activités scientifiques du gouvernement fédéral, et développer des actes de reconnaissance de la part du gouvernement fédéral. »*

c) International

> *« Dans mon domaine, j'ai l'impression d'être devenu un leader mondial; au niveau international, j'ai mené les dossiers sur des enjeux stratégiques jusqu'à l'étape de la décision d'engagement, et cela à la stupéfaction générale; cela m'a donné beaucoup de crédibilité. Cela est tout à l'avantage du gouvernement du Canada, qui devient ainsi mieux renseigné et plus influent. »*

4.4.2 Autorité du SM

> *« Dans un domaine particulier, j'ai utilisé l'autorité formelle du SM pour engager le Canada dans l'implantation des recommandations d'un rapport sur une problématique internationale. Seul un SM pouvait faire cela, cela ne*

peut être délégué. Cela a engagé le MAECI, qui était d'accord, et cela a influencé d'autres pays pour qu'ils y donnent leur accord. »

4.5 Besoins d'apprentissage en leadership chez les sous-ministres

Un peu plus du quart des sous-ministres estiment qu'il n'y a pas de besoins d'apprentissage des sous-ministres en matière de leadership : ils affirment que c'est une compétence qu'un sous-ministre a dû déjà faire preuve avant sa nomination et qu'on la lui a inculquée tout au long de sa carrière. Cette compétence ne s'apprendrait pas totalement et ne s'enseignerait pas. Ce regroupement d'opinions représente bien la position de ces personnes.

« Quand tu es nommé, tu dois déjà avoir fait la preuve que tu en as et que tu t'y es préparé quoique certains peuvent être nommés pour diverses raisons. C'est une attitude, une approche, un jugement, une façon d'être, un savoir être. Tous les SM sont des leaders, et de plusieurs manières. Certains SM ont fait le choix, en matières d'agendas, de suivre le courant ou rationaliser pourquoi ils n'arrivent pas à changer le courant; c'est pas une formation qui va les faire changer. Il est difficile de dire comment satisfaire les besoins de tant de gens et situations si différentes. À ce moment de la carrière, peut-être est-il trop tard pour changer l'attitude de quelqu'un et de le faire accéder à une compétence si fondamentale. »

Cinq sous-ministres ne se prononcent pas ou croient que tout dépend de chaque cas :

« Cela dépend du passé de chacun... et de ses aptitudes naturelles (sincérité, ouverture, volonté de changements, souci des personnes, aptitude à motiver, attitude de questionner sans blâmer). »

Un peu plus de la moitié du groupe croit qu'il y existe des possibilités d'apprentissage en leadership pour les sous-ministres; l'écoute, la collégialité et l'ouverture au changement reviennent le plus souvent. Il faut apprendre à identifier les poches d'énergie négative et de cynisme dans la fonction publique et apprendre à les renverser. On mentionne aussi les valeurs collégiales, la capacité de décider rapidement en situations de crise ou - lorsqu'il y a des risques et de l'incertitude - l'autocritique, l'écoute, la capacité à travailler avec les autres et à inciter les politiciens à se commettre, l'habilitation et la créativité. On veut aussi connaître les nouvelles approches en matière de leadership.

Parmi les secteurs plus spécifiques d'apprentissage, certains répondants suggèrent d'accentuer le leadership d'exécution par rapport au leadership de développement des politiques,

d'apprendre comment on gère le risque et comment on gère les gens, et enfin de réfléchir sur comment gérer sa crédibilité.

De manière générale, il faudrait...

> *« Être passionnés et enthousiastes pour leur travail comme ils le devraient; ce n'est pas un travail de routine, un travail comme un autre, ni juste une consécration dans la carrière. Il faut témoigner de l'énergie, de l'engagement et de la passion devant les autres membres du personnel que l'on dirige. Cela ne se trouve pas dans des manuels, mais par le partage en atelier sur les succès, les bonnes pratiques, les changements qui ont bien ou mal fonctionné. L'importance de l'humour dans le leadership. Il faudrait renchérir sur les concepts de passion et de fierté pour mobiliser les gens. Tous les sous-ministres devraient se trouver interpellés par cela, y compris les plus anciens. »*

Plusieurs suggèrent des démarches plus individuelles d'apprentissage à travers leur pratique courante de gestion, plutôt que par un processus trop formalisé. Apprendre est un processus continu et une attitude :

> *« Si je ne cesse d'apprendre à travers mon travail de chaque jour, c'est que j'ai développé une attitude envers cela, c'est dans ma façon de regarder et d'analyser tout ce qui est porté à mon attention chaque jour, au travail et hors du travail. »*

4.6 Stratégies d'apprentissage

Chez les sous-ministres qui voient des possibilités d'apprentissage on suggère une stratégie qui se fonderait sur le volontarisme : Il faut respecter la décision de chacun; le SM décide selon ses besoins, préférences et contraintes. Trois obstacles sont relevés plus de cinq fois : le temps disponible, la difficile candeur des échanges en groupe et la disposition du ministre à se priver du sous-ministre pendant quelques jours. On dit qu'il faudrait des incitatifs et des agents de motivation. Une « petite » stratégie d'appui faciliterait les choses : Il faut plus que des encouragements ou incitatifs pour justifier aux yeux du ministre que l'on s'absente pour cela.

Six voies se trouvent privilégiées pour le développement de groupe : tout d'abord, on mise beaucoup sur le CCG dont on se dit très satisfait. La session d'orientation du CCG pourrait insister sur le fond de cette compétence. Les tables rondes du CCG pourraient aussi aborder la question; s'il y a des exposés, la crédibilité du conférencier importe ainsi que l'approche : il faut aussi que ce qui est dit puisse être utilisé par les participants pour aborder leur propre

situation. Les témoignages de pairs sur des situations concrètes attirent l'attention de beaucoup.

Pour plusieurs, ces apprentissages devraient se faire à travers la vie de la communauté :

> *« En faire un sujet qui revient à chaque retraite, et prévoir une présentation commune d'un groupe de 2-3 de nous et y relier nos propres expériences concrètes; ce serait suivi d'une discussion. »*

Les discussions ouvertes en petits groupes sont encouragées mais tous ne sont pas parfaitement à l'aise :

> *« Ça ne fait pas vraiment partie de notre culture. Il devrait y avoir un processus de discussion mais il existe des problèmes à accepter la candeur dans la commande. Il faudrait des échanges sincères et candides entre nous; ce serait aussi bon pour l'esprit de communauté. »*

Des interventions plus formelles sont aussi mentionnées comme l'utilisation formelle du 360 degrés, la diffusion d'innovations, l'utilisation de grilles d'autovérification :

> *« Il faut des lignes guides pour orienter la pratique dans la vie quotidienne. Chacun devrait avoir une petite liste de vérification qui comprendrait des points comme la recherche et la valorisation de la diversité dans son sens large, l'identification de nos filtres, la mesure de notre propension à rejeter trop vite des approches que l'on trouve nuisibles et l'ouverture aux différentes perspectives sur un sujet. »*

Enfin, certains font des suggestions plus ambitieuses comme la systématisation d'un programme de rafraîchissement entre deux affectations et le congé d'apprentissage :

> *« On pourrait compter sur nos associés et nos assistants pour s'assurer du bon fonctionnement du département : ils se sentiraient valorisés de cela et pourraient apprendre; et ce serait un exemple rafraîchissant de leadership. »*
> *« Le changement est difficile et les résistances sont là; notre métier en est un de solitaire, il est facile de douter...donc il faut de l'appui, des encouragements et des témoignages de gens qui sont passés par là. »*

5. Pratiques de supervision des subordonnées

La supervision des subordonnées constitue une part importante du travail des sous-ministres. C'est à partir du sous-ministre que tout le mandat du ministère se trouve distribué entre les diverses directions et équipes et c'est vers le sous-ministre que converge tout ce qui doit revenir au niveau politique. Il faut des systèmes adéquats pour décider rapidement, pour penser stratégiquement, pour coordonner l'action des directions, pour s'assurer que le travail progresse selon les plans ou encore, pour corriger ces plans.

Le sous-ministre encadre le ou les sous-ministres délégués, les sous-ministres adjoints, certains directeurs généraux, quelquefois un chef de cabinet et un personnel de cabinet. L'enquête a démontré que jusqu'à trente personnes, incluant seize sous-ministres adjoints, dépendent du sous-ministre. Ces organisations ont des mandats, des structures et des tailles très variés qui dictent les modes de l'encadrement supérieur: il y a des agences qui opèrent presque comme des sociétés d'État, des organisations relevant de plusieurs ministres, des sous-ministres qui conseillent le ministre sur de vastes portefeuilles, des organisations de quelques centaines d'employés, et d'autres de quelques dizaines de milliers de fonctionnaires, des organisations à ample déploiement régional, etc.

L'encadrement exige du temps rare et précieux de l'agenda du sous-ministre. Le type d'encadrement retenu voudra concilier l'utilisation optimale du temps disponible et les caractéristiques de l'organisation. Le sous-ministre pourrait préférer regarder en avant, anticiper pour établir la vision stratégique du ministère et regarder autour pour relier le ministère. Les rencontres à répétition avec les subordonnés peuvent donner une impression de temps perdu ou utilisé de manière sous-optimale. Pourtant, ce sont les subordonnés qui font la performance du supérieur; il lui importe de leur témoigner de la compréhension, de l'appui et de leur fournir un sens de la direction à suivre.

5.1 Le type d'encadrement

Comment doit-on encadrer des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux qui eux-mêmes encadrent des cadres? Ce sont des gestionnaires de très haut niveau, bien formés, expérimentés et responsables. À la fin des années 70, une position autonomiste disait : « Voilà des gens responsables, capables et bien payés, je n'ai pas à intervenir dans leur travail. » Aujourd'hui, on reconnaît le besoin de superviser et coordonner. Jusqu'où doit-on aller? Les méthodes classiques de supervision se fondent sur la rencontre bilatérale régulière avec un agenda de suivi assez méthodique; on a voulu savoir comment les sous-ministres s'y prenaient aujourd'hui pour encadrer leurs subordonnés de très haut niveau. Les approches de supervision se font nombreuses et chaque sous-ministre doit choisir les meilleures méthodes

d'encadrement pour assurer la performance de l'équipe de gestion qui déterminera à son tour l'efficacité du ministère.

La moitié des sous-ministres interrogés utilisent un système à la fois général et régulier de rencontres bilatérales comme moyen de superviser les subordonnées. C'est à la fois peu ou beaucoup selon la perspective adoptée. Dans ce cas, tous les sous-ministres adjoints sont rencontrés individuellement par le sous-ministre lors d'un entretien planifié qui se tient à intervalle régulier. Ces rencontres sont mensuelles dans le cas d'un ministère, aux trois semaines dans deux cas et elles ont lieu aux quinze jours dans cinq cas; dans quatre cas, elles se font hebdomadaires; deux sous-ministres adoptent un système de rencontres à plusieurs fois par semaine.

Trois pratiquent un système à géométrie variable : on rencontre une minorité d'adjoints sur une base hebdomadaire ou bihebdomadaire tandis que la majorité des adjoints est vue sur demande (2 cas) ou aux 3 semaines (1 cas).

On peut discuter aussi de ce qui constitue le critère d'un encadrement suivi ou formel : sa fréquence, sa régularité, la rigueur de son agenda ou le formalisme de l'échange.

Le tableau qui suit illustre ces différentes pratiques.

Rencontres bilatérales	
3 - 4 fois par semaine	2 cas
hebdomadaires	4 cas
bi-hebdomadaires	5 cas
3 semaines	2 cas
mensuel	1 cas
mixte	3 cas
hebdo pour 1 adjoint, au besoin pour 3 adjoints hebdo pour 1 adjoint, au besoin pour 1 adjoint hebdo pour 1 adjoint, aux 3 semaines pour 4 adjoints	
modèle collectif	11 cas
(avec possibilités de rencontres sur dossier, sur demande, porte ouverte, ad hoc, etc.)	
	28 cas

Plusieurs prennent leurs distances de ce mode classique de supervision en raison de son manque de transparence et de sa relative inefficacité et, sans l'exclure totalement, préfèrent un mode plus collectif d'encadrement :

> *« Mon coaching est fondamentalement collectif. Je veux impliquer tout le monde. J'appelle les gens individuellement seulement s'il y a un problème. Je travaille plus en comité qu'en bilatéral : c'est plus proche de la gestion horizontale et ça permet d'éviter les secrets et les jalousies. »*

> *« Les rencontres sur les dossiers ne sont jamais faites de façon bilatérale pour des raisons de transparence. Le SMA vient me voir avec ses collègues et ses subordonnés et ainsi, on épargne du temps et on évite des conflits. »*

> *« Je ne fais jamais de rencontres individuelles. Sauf pour les cas de personnes en difficulté. Il faut éviter que les gens pensent qu'il y a des secrets, des préférés, des jeux de coulisses. »*

C'est la raison pour laquelle six sous-ministres préfèrent les rencontres collectives par dossiers et que quatre autres privilégient les rencontres de groupe comme moyen de supervision des subordonnés; il s'agit d'une forme de « street learning » (apprentissage sur le tas ou par cas). Ces méthodes favorisent la transparence, l'équité ainsi que la diffusion de l'information tout en permettant au sous-ministre de superviser le travail de façon globale.

> *« La clé est de s'assurer que chacun sache ce que les autres tentent de faire; l'encadrement exigera alors moins de ton temps. Il faut que le groupe entier prenne connaissance de ta vision et de ton agenda. Cela deviendra une stratégie de création de « savoirs organisationnels » : pour ma part, je préfère partager des savoirs plutôt que de gérer des transactions à la pièce. Le plus de temps que tu consacreras aux exposés en début de dossier, le moins de temps cela prendra par la suite. Il faut exprimer clairement ses vues au plus grand groupe possible et ainsi il y aura moins de confusion. »*

Bien sûr, tous pratiquent la méthode de la porte ouverte en cas de difficultés; mais l'un dira :

> *« Le bilatéral est minimal : il est utilisé juste pour des besoins personnels et des décisions très pointues. On ne m'amène jamais en privé une question qui pourrait intéresser un autre de ses collègues, je ne le tolérerais pas! »*

D'autres affirment qu'il n'est pas nécessaire de superviser trop directement les sous-ministres adjoints :

> *« Les sous-ministres adjoints, à mon avis, ne devraient pas avoir besoin de beaucoup de supervision trop directe. »*

C'est pourquoi cinq sous-ministres, pour tout encadrement, pratiquent la politique de la porte ouverte en laissant ainsi une grande latitude à leurs subordonnés. Cependant, d'autres sentent le besoin de limiter le champ des rencontres de type porte ouverte afin de maintenir une cohésion organisationnelle :

> *« Je pratique une politique de porte ouverte, non pas pour que ce soit comme un marché ouvert où on n'arrive plus à contrôler son temps, mais je le fais seulement pour les urgences car je veux savoir immédiatement tout ce qui ne va pas. »*

Peu importe le moyen de supervision adopté, le défi est toujours d'obtenir le meilleur encadrement possible en optimisant le temps consacré à l'encadrement.

Ainsi, un sous-ministre pratique avec ses associés une forme d'encadrement collectif de ses cadres supérieurs :

> *« Le nouveau système mis en place a consisté à diviser mes tâches selon quatre types et à leur rattacher les quelques vingt dossiers majeurs qui en relèvent (stratégie globale, gestion, politiques et conseils); les trois SM associés (SMA) ont été libérés des tâches opérationnelles pour devenir des managers seniors chargés d'un des 4 types de dossiers; on forme une direction de quatre personnes et ils partagent mon travail; les cadres supérieurs relèvent de la direction et non pas d'un SM associé en particulier; il y a environ 25 cadres qui relèvent de la direction, en tant que groupe de direction. Cela développe mieux les sous-ministres associés, tout en leur permettant d'avoir une vision plus large du ministère et de contribuer à cette vision. Ce système donne aussi plus de pouvoirs à leurs subordonnés. Il redéfinit la gestion et le contrôle : les cadres se rapportent à la direction comme groupe et ainsi, il n'y a pas de SM ni de SMA, pour faire de la micro-gestion par-dessus leur épaule. »*

De plus en plus, on utilise le SMA comme clone du SM non seulement pour la représentation externe, mais aussi pour l'encadrement des adjoints et des cadres supérieurs.

En d'autres endroits, on pratique des formes plus ou moins élaborées d'encadrement collégial supervisées par le sous-ministre, autour du cycle annuel de gestion :

> *« J'ai une politique de porte ouverte (c'est assez facile car j'arrive à 7 h et ils peuvent venir jusqu'à 8 h30). L'encadrement collégial existait ici avant que j'arrive et cela fonctionne. Ils ont un cycle d'encadrement évaluatif deux fois par année, un bon système d'évaluation des cadres et une session annuelle d'évaluation mutuelle; c'est très systématique et très collégial; par exemple, il y a trois rencontres d'évaluation par an et une rencontre de plans de succession. Je fais aussi des rencontres sur demande. »*

Dans un cas, l'imputabilité des sous-ministres adjoints se fait à 360 degrés :

> *« Ici, l'encadrement passe par l'écoute des employés; on tient une session annuelle d'imputabilité publique où chaque SMA rend publiquement des comptes sur sa gestion des ressources humaines et 80 p. cent des employés du ministère y assistent. »*

Les méthodes d'encadrement sont en lien direct avec la taille, la forme du ministère et le nombre de personnes à encadrer; à cet égard, le point de distinction semble se fixer autour de cinq sous-ministres adjoints. Cependant, plusieurs sous-ministres de petits ministères préfèrent l'encadrement collectif.

5.2 L'agenda des rencontres

Dans un premier temps, on traitera de l'encadrement par réunions de supervision; ensuite, on traitera de l'encadrement en bilatéral.

Les réunions de supervision varient en nombre et en format selon les ministères : ici, on trouve jusqu'à dix comités et là, seulement trois; ici, le sous-ministre préside presque toutes les réunions tandis que là, il n'en préside que deux sur huit. Les comités comptent de trois à cinquante personnes selon leur objet et la taille du ministère; cependant, dans la plupart des ministères, une table particulière ne réunit que les sous-ministres adjoints, les délégués et le sous-ministre en titre qui lui, relie le groupe de direction aux sujets évoqués lors du petit-déjeuner hebdomadaire du greffier. Les comités les plus communs touchent la gestion, la stratégie et les ressources humaines; ils suivent un agenda très flexible. On est loin de la situation où un même comité traiterait des affaires stratégiques, des dossiers en développement et des affaires courantes. Les sous-ministres interrogés fixent les agendas de certains comités selon les besoins du moment tandis que d'autres comités opèrent à plus long terme.

> *« Je n'interviens que très peu. Je leur développe le portrait global et c'est à eux de s'y insérer et de faire ce qu'il faut. Il n'y a pas de structure fixe ni de*

routine à ces réunions d'encadrement; on couvre les sujets de l'heure. De toute façon, on travaille tous au même étage et on se voit plusieurs fois par jour. »

« On couvre les sujets qui touchent leurs services : les problèmes, les changements, les demandes du ministre, les difficultés d'application des grandes politiques; je m'attache à la qualité de la relation durant ce breffage; il n'y a pas de notes, c'est leur réunion; si je veux passer un message, c'est moi qui appellerai; souvent, je le fais avec le SM délégué avec qui je travaille en association très étroite (modèle « good cop, bad cop »). »

Cela reflète le désir des sous-ministres de ne pas s'enfermer dans des cadres trop stricts qui deviendraient des cadres de négociation inefficients. Il faut se laisser une vaste marge de manœuvre pour répondre aux problèmes de façon souple. L'incertitude liée à leurs activités et la diversité des questions traitées nécessite un système flexible de réunions de supervision. L'agenda des comités, et quelquefois la fréquence et la durée des rencontres, dépendent essentiellement du mandat du comité : des comités de préparation de la semaine, des comités reliés aux grands moments du cycle de gestion, des comités thématiques, etc. Les rencontres hebdomadaires des comités de direction tendent à se faire par vidéoconférence pendant trois semaines, et en présence, une fois par mois. Leur durée varie sensiblement selon le ministère, le style du sous-ministre et l'existence d'un système d'encadrement individualisé :

« Les entretiens téléphoniques hebdomadaires ne sont pas structurés et peuvent durer entre 5 et 60 minutes; cela varie en fonction des besoins et des affaires courantes. Je sais, qu'ailleurs, on peut y passer plus de trois heures. »

Quatorze sous-ministres appliquent un système de rencontres bilatérales systématisées. Certains encadrent plus méthodiquement leurs DG aux dossiers plus spécialisés que leurs sous-ministres adjoints. De ce nombre, neuf utilisent un plan de travail spécifique pour structurer les réunions.

« Les rencontres sont organisées bilatéralement et selon les suivis des anciennes réunions. Je choisis l'ordre du jour et je suis ouvert. »

« Chacun reçoit une liste de points à discuter à l'avance. Le SM se prépare et se documente. Ceci sert de processus d'évaluation continue et de suivi continuel de l'agenda. »

« Les rencontres hebdomadaires bilatérales avec mon DG des ressources humaines, mon administrateur corporatif et mon conseiller juridique sont

extrêmement structurées, incluant même un échange de documents pour préparer un « briefing book / cahier de breffage » commun avant la réunion. Ce l'est beaucoup moins pour les SMA. »

Les autres sous-ministres utilisent plutôt les cadres de performance ou encore, l'avancement des dossiers comme guide au déroulement des rencontres.

« Oui, c'est pré-arrangé : moitié structuré (j'utilise le cadre de gestion de la performance de chacun; ce qu'ils recherchent comme lignes directrices; les dossiers chauds qui émergent); moitié ad hoc, à partir de sujets qui viennent d'eux ou qui émergent de la conversation. »

Ces rencontres servent plusieurs objets : suivre l'évolution des dossiers et évaluer l'aide à apporter, contribuer à l'évaluation de la performance, partager la vision organisationnelle, mieux connaître chacun et mieux coopérer avec lui :

« Une fois par mois, il y a une rencontre individuelle inamovible avec chacun; c'est non transactionnel et sans papier; cela dure une heure, même si on n'a rien à se dire de précis; on parle de tout et on ne porte pas de jugement; je me permets donc de passer dix heures par année avec chacun. C'est une forme de coaching, orientée sur des sentiments mutuels. Pour le suivi de performance, je passe 5 minutes à la fin de chaque rencontre, où on révise le contrat de performance. Je laisse porter cette discussion-là, je n'impose pas d'agenda. »

Des systèmes de rencontres bilatérales sont configurés pour maintenir un dialogue continu avec les subordonnés tout en permettant un suivi rapproché des dossiers :

« Ici, on pratique le bilatéral plusieurs fois par semaine, sur une base d'échanges continus. Les agendas tendent à se fixer selon l'évolution de nos dossiers et l'actualité. C'est assez organisé autour des politiques selon leurs divers stades d'évolution. En plus, les gens peuvent amener tous les sujets et idées qu'ils veulent bien. »

D'autres pratiquent un encadrement plus distant :

« Mon approche est de déléguer le travail aux autres, donc je ne supervise pas de très près sauf s'il y a des problèmes ou un événement exceptionnel. »

Comme on le voit, le style de chaque sous-ministre joue un rôle fondamental dans la détermination du mode d'encadrement des cadres supérieurs.

Un système de retraites à intervalles variables (de six à treize semaines) semble exister dans tous les ministères; il permet de rassembler tous les cadres supérieurs pour faire le point sur les grands dossiers, développer une approche plus collective et mieux se connaître pour mieux coopérer. Mieux encore, il semble décrit comme une occasion de développement professionnel des cadres supérieurs du ministère.

5.3 La diffusion de la perspective

La diffusion de la vision organisationnelle et de directives plus spécifiques fait également partie de l'encadrement des subordonnées. On distingue, que ce soit de manière directe ou à travers la structure d'encadrement, deux types de diffusion de la perspective : à l'ensemble des employés et au personnel de l'encadrement supérieur, dans le but supplémentaire de contribuer à leur développement; l'un dit fièrement :

> *« Dans le passé, sept de mes SMA sont devenus des SM. Tout dépend des gens qui t'entourent : tu t'adaptes selon que ce sont des DM1 ou des EX5. J'avais un plan « diffus » pour chacun, une certaine approche individualisée. »*

Pour ce faire, les sous-ministres utilisent quatre différentes méthodes : les réunions, les moyens traditionnels de communication, les nouvelles technologies et les instruments du cycle annuel de gestion. La réunion de groupe, comme outil de diffusion de la vision et des directives, est une méthode qui revient dans toutes les entrevues. C'est un moyen efficace de débattre en profondeur des enjeux et des perspectives et de maximiser l'utilisation du temps :

> *« La conversation se développe à travers l'ensemble des réunions. Ce n'est pas transactionnel ou axé sur un mode de négociations, mais plutôt sur un mode de discussions, d'apprentissage mutuel. Il y a des rencontres du groupe des sous-ministres associés trois matins par semaine pour une discussion générale. »*

> *« La diffusion des perspectives se fait à travers les réunions de groupe. Il faut que les choses soient faites, qu'il y ait de grandes discussions et il faut aussi arriver à mieux utiliser le temps du sous-ministre. La diffusion de la perspective se fait par les réunions, notamment à travers les débats que nous y avons. Par ces réunions et débats, je veux créer et maintenir une équipe. Différents comités constituent en fait des groupes de réflexion et dégagent une certaine volonté de vision. Il faut aussi se supporter de façon active entre les comités. »*

« On fait souvent des retraites d'un jour et demi (à toutes les 6 semaines); c'est beaucoup, mais cela s'explique par notre processus pour changer la politique du ministère; c'est toujours autour des mêmes sujets et on mesure notre progression. »

Cinq autres sous-ministres visent aussi l'implication et la responsabilisation du personnel situé sous les adjoints. Il s'agit d'impliquer les employés dans les discussions pour créer une cohésion au sein de l'organisation. Une telle démarche fait sentir ses effets positifs sur la culture organisationnelle, le moral du personnel, le développement professionnel ainsi que sur l'efficacité de leur travail :

« On applique ici une politique délibérée de partage de l'information avec tous les paliers hiérarchiques; on les invite aux réunions. Nos réunions sont horizontales; s'il y a une discussion, je réunis tous les intéressés et je dis d'y amener leurs gens, de sorte que le message ne se dilue pas dans la communication descendante. Ils viennent à chacune des réunions du comité exécutif. »

« Je discute toujours en présence du cadre supérieur et du responsable du dossier même s'il est bas dans la hiérarchie; ils m'entendent et savent ce que je pense et veux; cela évite la dilution de l'information; c'est bon pour la culture organisationnelle et le moral des gens; cela contribue à leur formation; cela leur donne un travail plus valorisant. »

« Je m'assure qu'on invite toujours des nouveaux ou des plus juniors dans les réunions; grâce à cette initiative, ils ont une vision plus globale et cela a un impact sur leurs résultats. On tient même des réunions avec le personnel de soutien. »

« On a plus d'approches que jamais : avant, il y avait le dialogue; puis on a rendu chaque senior champion d'un dossier sur lequel il peut laisser son empreinte. »

Les approches plus traditionnelles, comme les messages à tous, les sessions d'accueil, le bulletin corporatif, les cas de gestion de type « meilleures pratiques ou grands succès », les sessions de développement des gestionnaires, etc., font aussi partie de l'arsenal des sous-ministres :

« Je rencontre, lors des sessions d'orientation, les employés de tous les niveaux qui arrivent au ministère; je le fais en personne ou encore dans la salle vidéo-conférence. Il y eut 600 nouveaux l'an passé! »

« On utilise le sondage interne pour évaluer la communication interne; on fait aussi bien que n'importe quelle entreprise privée. »

Il leur faut s'adapter aux besoins du moment, aux contraintes de temps et de lieux ainsi qu'aux membres du personnel concernés. Ils ont donc recours à de nouveaux moyens disponibles pour atteindre leurs fins : l'informatique, les couriels, les sites Web, l'intranet, le *street learning*, les exercices *Business Tiles Vision* (BTV) :

« Mon prédécesseur envoyait deux courriels par année à tous les employés. Moi, je préfère la communication hiérarchique, continue et humaine à travers tous les niveaux de gestion. Avec le BTV, il y a 85 sites où tu parles à tout le monde; ils peuvent me voir tous en même temps et me questionner. J'ai présenté mon équipe de gestion un à un en ajoutant des commentaires personnels : ' leadership partagé ', ' confiance ', etc. »

« Bien sûr, toute une série d'outils sont utilisés : vidéos, courriels, etc. On utilise tous les moyens possibles... et on espère pour le mieux. Ce n'est jamais gagné. Mes sujets vedettes sont le développement des gestionnaires, la relève, la dotation, l'équité, l'informatique et le cadre stratégique des activités. »

« On a créé le site Web du SM associé : il s'agit de faire circuler les bonnes idées, de susciter les questions, les commentaires, avoir des suggestions, partager les préoccupations, etc. On fait circuler par couriel certaines lettres d'intérêt commun qui ouvrent des perspectives intéressantes à des catégories d'employés. Si on partage la préoccupation, on finit par partager les solutions. »

Les opérations courantes du cycle de gestion ne doivent pas être négligées au profit des techniques à la mode : la sélection et l'encadrement des adjoints, le contrat de performance, la planification intégrée et la coordination corporative sont mises à contribution. Deux sous-ministres ont souligné l'importance de la sélection adéquate de l'équipe de travail comme outil privilégié de diffusion de la vision organisationnelle. Le choix des bonnes personnes permet de créer un climat de proximité et de confiance favorisant le partage de la vision et l'application des directives.

« Tous mes cadres supérieurs peuvent me représenter auprès du BCP. Ma stratégie fut de participer aux jurys de sélection pour une dizaine des 25 hauts postes, cela afin d'avoir des gens qui ont des dispositions d'esprit compatibles, des visions similaires et sur qui je peux compter en toute confiance. »

« J'ai choisi les SMA, alors je leur donne toute la latitude et j'ai pleine confiance en eux. »

Un sous-ministre crée des liens privilégiés pour accroître sa proximité avec ses sous-ministres adjoints dans le but de favoriser le partage de la vision. Un autre sous-ministre privilégie la supervision individuelle comme moyen d'assurer la diffusion de l'information et le partage de la vision organisationnelle :

« Je dîne régulièrement avec chaque SMA afin de développer une relation personnelle de qualité avec chacun. »

Le cadre de performance et l'intégration des processus de planification et de programmation concourent à diffuser la perspective; il s'agit de ne pas les considérer comme des contraintes passives mais plutôt des vecteurs d'engagement :

« J'essaie de partager mon entente de performance avec mes subordonnés; leur succès est le mien; ils ont à faire le travail, afin que ce qui est attendu de moi soit effectivement accompli. »

« Maintenant, on a adopté à l'interne le modèle du Gouvernement corporatif en faisant un seul plan annuel : l'imputabilité est faite selon ce plan et va de niveau en niveau jusqu'aux 3 000 gestionnaires de première ligne; à l'automne, on remet notre rapport au Parlement. Il a très bonne cote; notre rapport est authentique car on n'en a qu'un seul; on a aussi un bon processus pour le faire; peut-être est-ce plus facile pour nous car on est dans un domaine très administratif. »

Un sous-ministre utilise un comité de coordination directement chargé de la diffusion des directives et d'en assurer le suivi :

« J'utilise un comité de coordination qui se rencontre chaque semaine pendant une heure; la coordination et la supervision sont essentielles pour l'avancement de l'agenda du ministère. »

Le recoupement des résultats aux questions laisse voir que les réunions de groupe sont plus utilisées comme instruments de diffusion du savoir organisationnel et de la perspective que comme moyen central de supervision des subordonnés. Quatre sous-ministres utilisent les rencontres de groupe d'abord pour superviser les subordonnées, alors que treize s'en servent plutôt comme instruments de création et de diffusion de la vision organisationnelle et de circulation des directives. On croit que la vision bien assimilée suffit comme guide de conduite, lorsqu'il est renforcé par des interventions ponctuelles des sous-ministres en cas d'errements. L'utilisation exclusive d'un système de réunions de groupe permet un encadrement par la vision partagée mais ne permet pas à coup sûr le développement des personnes; on se trouve alors dans un système de succès/échec.

La diffusion de la perspective préoccupe maints sous-ministres qui affirment tout mettre en place sans pour autant être assurés du succès :

> *« Tout ceci est en développement continuel : quelquefois, des cadres nous posent des questions sur des choses que l'on pensait acquises depuis des mois! C'est inévitable, mais c'est la preuve qu'il faut continuer sans cesse. »*

Un autre dira :

> *« Tu vois comment on a investi beaucoup depuis deux ans dans tout cela, j'estime pourtant notre taux de succès, en matière de diffusion aux cadres, à un peu plus de 60 p. cent! »*

Un autre suggère la création d'un poste de sous-ministre adjoint uniquement pour garantir la circulation effective des messages! Il s'agit d'un enjeu-clé car à quoi bon mettre des idées et des plans sur papier s'ils doivent demeurer à demi compris par les deuxième et troisième niveaux hiérarchiques sous les sous ministres?

6. Les besoins d'appui professionnel

« Seul au cœur du trafic! »

(la plupart des sous-ministres)

Cette section aborde trois types d'appuis professionnels dont peut bénéficier le sous-ministre : le développement professionnel, l'appui de la communauté et le support disponible à l'occasion de crises ou lors des transitions entre les affectations.

6.1 Le développement professionnel chez les sous-ministres

Les sous-ministres ont-ils vraiment besoin de développement professionnel? Ne sont-ils pas arrivés au sommet de la hiérarchie? N'ont-ils pas réussi? Peut-on ajouter des éléments vraiment significatifs à leur arsenal de compétences? Les acquis supplémentaires valent-ils de risquer de délaisser le ministère? Pourtant, le monde et les défis évoluent et ce que fait ou néglige de faire le CEO est ressenti pendant plusieurs années dans toute l'organisation, cela, en raison de son rôle unique dans la stratégie et dans la prise de décision. C'est donc un enjeu stratégique que de maintenir la qualité du niveau supérieur de la gouverne d'une organisation et la mise à l'écart constitue partout la seule alternative pour les responsables.

6.1.1 Un besoin?

Le développement professionnel pour un sous-ministre devrait se comparer à celui d'un PDG du secteur privé. Le développement professionnel se situe au-delà de la simple formation, et il inclue le perfectionnement, le « rafraîchissement » et le développement continu en fonction de quatre facteurs : ses propres besoins d'amélioration, l'évolution de l'environnement, l'arrivée de nouveaux défis et les nouvelles approches disponibles. Il se fonde sur plusieurs types de modalités : les formations classiques sous formes de cours ou de séminaires, de lectures et d'exercices et d'autres moyens plus centrés sur la pratique, comme le coaching d'un consultant (externe au gouvernement ou homologue retraité), le mentorat, la solidarité des pairs, les conférences (via une variété de supports), les occasions à l'extérieur (forums, colloques, sessions, panels, voyages de formation, etc.).

Dans un premier temps, cinq sous-ministres disent ne pas vraiment ressentir de besoins en développement professionnel; ils ont la formation suffisante pour faire leur travail et ils se sentent en contrôle de la situation; ils estiment que ces compétences ne s'enseignent pas vraiment : « *On doit déjà avoir cela en nous* »; leur position se fait assez virulente :

« Je ne suis pas intéressé par les choses superficielles autour du cœur des questions. J'ai maintenant tout le bagage qu'il me faut pour bien faire mon travail; je ne veux pas consacrer de temps et d'énergies à des activités que je connais beaucoup et qui portent sur l'enveloppe des choses. Avec mon expérience, je connais plus encore que ce qui y est enseigné. Peut-être que de suivre un cours et découvrir un détail que je n'ai pas appliqué me rendrait anxieux pour rien! Je nomme des gens compétents qui s'occupent des choses techniques. Place-moi n'importe où et en un mois au maximum, je suis en mesure de faire le travail : identifier de bonnes politiques publiques, leur mise en œuvre par de bons programmes, de bonnes pratiques de gestion et de bons mécanismes de vérification. Dans le ministère opérationnel et complexe où je suis, c'est cela qui importe, donc c'est cela que je fais; je travaille sur la culture institutionnelle, les processus, les processus de gestion des ressources humaines et l'allocation budgétaire. C'est ainsi que j'obtiens le changement institutionnel. »

« Il te faut déjà la personnalité pour fonctionner dans l'incertain, l'imprévu et l'inconnu, donc accepter d'apprendre sur le tas. La plupart des compétences doivent t'habiter avant de devenir SM. On choisit trop de SM qui sont allergiques à la prise de risques. Si tu pratiques l'intégrité intellectuelle, le risque et l'orientation vers le changement, tu avances plus vite. Je n'ai aucun besoin pressant dans ce domaine; il y a 25 ans que je suis dans le système ici et j'ai l'impression de connaître tout ce que j'ai besoin de connaître pour bien faire mon travail. »

Dans un second temps, trois d'entre eux se prendront néanmoins au jeu d'identifier des modalités et des domaines de développement professionnel. On doit comprendre qu'ils se font moins réfractaires au développement professionnel dispensé hors des salles de cours :

« *Cela m'énerverait de suivre un cours, même à Harvard!* » s'écriera l'un d'eux. « *À mon âge et après 30 ans de carrière, mes besoins sont de ne pas retourner à l'école; il faut une formule plus adaptée; je suis un grand croyant de l'apprentissage continu.* »

Les autres sous-ministres, soit plus des trois quarts, affichent de l'intérêt pour le développement professionnel à certaines conditions; on entrevoit le besoin croissant de renouvellement et des défis toujours plus exigeants. Pourtant, selon plusieurs, la formation des SM ne serait pas assez valorisée tant par la communauté que par le BCP et les dirigeants politiques; on plaide pour une approche corporative nettement plus affirmée, mais qui se ferait adaptable au cas de chacun :

> *« Chacun doit gérer cela personnellement mais le système doit offrir des possibilités, instaurer une approche. »*

Pour faire des avancées sur ce terrain, il faut qu'il y ait une certaine reconnaissance de besoin :

> *« Pour réussir dans notre travail, c'est beaucoup plus que « travaille fort, fais un bon travail et tu auras une promotion! » Il faut toujours se renouveler; c'est encore plus vrai comme leaders; on doit constamment se demander ¨ est-ce que j'ai toujours la meilleure approche, suis-je toujours le même leader efficace qu'il y a 3 ou 4 ans? ¨ Les changements à la démographie de la fonction publique accroîtront le rythme du changement et celui de nos besoins d'adaptation et d'apprentissage. »*

Les sous-ministres conviennent que les modalités de développement professionnel varient avec les niveaux hiérarchiques pour de multiples raisons, dont celle de la perspective :

> *« Les SM se sentent isolés, ce qui fait la grande différence avec les SMA. »*

Comme plusieurs l'expliquent, les contraintes matérielles jouent aussi un rôle important :

> *« On est si souvent engagés les soirs de semaine par des événements en ville et des voyages au pays qu'il n'est pas facile d'envisager de la formation à ces moments; au surplus, notre calendrier est si souvent bousculé par des urgences et des demandes du système politique que cela n'est pas facile. »*

On affirme cependant qu'à terme, les pressions quotidiennes créent une certaine érosion de la volonté et que les sous-ministres doivent être aidés à se montrer plus déterminés :

> *« C'est aux sous-ministres de prendre le temps nécessaire pour cela, donc qu'ils s'en donnent, donc qu'ils soient bien organisés. Il faut créer des opportunités et utiliser les occasions qui se présentent. »*

À cause des difficultés d'intérêt, de temps et de méthodes et à cause des défis qui pointent à l'horizon, il faut optimiser les occasions et les moyens de satisfaire ces besoins:

> *« J'ai des besoins de développement professionnel et ils peuvent être satisfaits de plusieurs manières différentes qui doivent converger. »*

6.1.2 Modalités

Deux familles de modalités de développement professionnel sont évoquées : celles qui nécessitent un certain appui externe et d'autres, que l'on réalise seul. Ces deux types de modalités se pratiquent en complémentarité selon les besoins de chacun :

> *« Quand tu deviens SM et que tu diriges un ministère, tu dois équilibrer toi-même ce que tu apprends de l'intérieur de ton ministère et ce que tu veux aller chercher à l'extérieur. »*

a) Modalités requérant un appui externe

La formule qui rallierait le plus de sous-ministres est celle du passeport de formation : elle est souple, individualisable et assez officielle pour garantir un certain appui et servir de motif suffisant d'absence aux yeux du ministre. Le passeport de formation serait une entente de principe avec le greffier pour obtenir son appui moral, matériel et logistique afin de réaliser des activités de développement professionnel :

> *« Cela devrait être l'équivalent en budget de 5 jours par année. De fait, il existe des passeports de formation, mais peu de sous-ministres le savent! »*

Les gens souhaitent un cadre général qui offre des possibilités en termes de méthodes et de sujets, mais ils veulent demeurer maîtres de leurs décisions et de leur temps :

> *« Il ne faut rien de trop structuré; il nous faut beaucoup de choix et nous faire suggérer des choses. Je me fais un agenda personnel d'apprentissage quelques mois à l'avance, selon les ouvertures de mon emploi du temps et je dis à mes gens de me préparer des contenus; il s'agit de domaines situés à la périphérie de mon travail et qui y sont reliés. »*

Le contrat de performance devrait identifier certains éléments du plan de développement de chacun, cela prendrait la forme d'un contrat d'apprentissage avec le greffier :

> *« Chacun dirait en quelques lignes au greffier ce qu'il entend faire. Il serait garanti d'un appui par la suite. »*

Il faut bien voir que tous les sous-ministres ne sont pas seniors et que tous les ministres n'ont pas la même sensibilité à ces questions. Le fait qu'existent une politique officielle et un tel accord aiderait certains à justifier leurs choix et leurs absences; il faut cependant respecter la liberté et les préférences de chacun; cela créerait des incitatifs plus concrets ainsi qu'un engagement bilatéral.

La session d'orientation joue aussi un rôle initiateur et unificateur très apprécié :

> *« Je fus agréablement surpris par la session d'accueil des nouveaux SM. Il faudrait y ajouter des sessions de rafraîchissement après 1 an ou 2 ans. Il faut le faire à partir d'une resssource externe : experts, anciens, études. Il faut de la formation sur les choses fondamentales du processus gouvernemental. »*

Un autre ajoute :

> *« Vous seriez surpris du nombre de personnes qui ignorent le fonctionnement du système de Cabinet! C'est très important de bien le connaître pour avoir de la cohérence et sauvegarder les bases de notre fonctionnement politico-administratif, sinon, c'est la dérive! »*

Le coaching est mentionné à trois occasions, mais on craint qu'il ne consomme trop de temps et qu'il soit difficile à synchroniser avec l'agenda changeant des sous-ministres. Le coaching d'un ancien ou d'un consultant peut aider et évidemment, on insiste sur l'importance du choix du coach :

> *« Une personne sage, discrète, capable de mise en perspectives et de franchise, mais avec qui il faut bien s'entendre ».*

D'autres craignent que le coût d'une telle solution ne soit pas proportionnel au niveau des besoins des sous-ministres. Avant d'instaurer une telle solution, il faudrait aussi considérer le problème de la mobilité potentielle de ces coachs et les problèmes de confidentialité et de confiance qui en découleraient. Une fois leur existence découverte, ces coachs pourraient devenir l'objet de pressions internes et externes. La réflexion pourrait être poursuivie sur ce que pourrait être un « bon coach ». Certains préfèrent une solution proche de celle qu'ils ont connue à d'autres étapes de leur carrière :

> *« Ce serait bien d'être plus systématique au sujet du développement professionnel et d'utiliser le mentorat. »*

Quelques sous-ministres aimeraient bénéficier d'une forme de congé sabbatique de quelques mois, à intervalles de cinq ou sept ans ou entre deux affectations :

> *« Nous devons tous regarder notre organisation avec un regard neuf; cela peut être possible après avoir pris un petit congé du ministère (modèle du congé sabbatique). »*

Tous reconnaissent la difficulté matérielle d'une telle pratique. On ne veut pas se faire trop oublier par le centre et on imagine mal un ministre qui accepterait d'attendre son sous-ministre pendant trois mois! Pourtant cette formule aurait déjà connu du succès durant les années 90, alors que cinq sous-ministres ont eu des affectations d'une armée à l'étranger ou dans des universités avant de se voir réinsérés dans le système :

> *« On aurait besoin de plus de temps pour réfléchir et cela devrait faire partie du système global de gestion de nos affectations. »*

La formule qui accroche le plus de gens est celle des séminaires et conférences. On apprécie les conférenciers qui viennent de l'extérieur, particulièrement s'il s'agit de pairs des provinces ou ceux d'autres pays et surtout si l'exposé est suivi d'une discussion d'appropriation en fonction de la situation concrète de chacun :

> *« Il faut une définition « large » de la formation : elle inclut la contribution de collègues provinciaux ou d'académiques pour comprendre ce qu'ils font et entendre ce qu'ils en disent. »*

Plusieurs suggèrent de se donner une occasion d'approfondir la réflexion en transformant la formule du séminaire en forum international, ce qui permettrait de comparer plus de cas et d'échanger plus en profondeur :

> *« On peut dire ce que l'on veut, mais lorsque les conférences nous intéressent vraiment, on trouve le temps d'y aller dans 75 p. cent des cas au moins. »*

Quelques-uns, de leur propre initiative, prennent le temps d'assister à de tels événements qui ne sont pas toujours centrés sur les affaires courantes du Gouvernement; l'un passe trois jours au Colorado pour analyser la gestion des conflits, un autre assiste à une retraite sur les relations humaines et trouve « poignant d'entendre ce témoignage de cet exécutif qui a perdu 300 personnes à New York! ». Tous deux sont enchantés de l'expérience vécue et ne regrettent pas d'y avoir consacré de leur temps :

> *« Nous devons demeurer informés des tendances, styles, etc. Nous devons sortir de l'organisation, en n'étant pas préoccupés par les affaires de tous les jours, afin d'améliorer notre leadership; il faut apprendre à partir de ce que nous faisons de bien et identifier ce qu'il faut améliorer. »*

Plusieurs souhaiteraient approfondir les discussions de groupe :

> *« Les conférences ont toujours leur bon côté; par exemple, un grand conférencier a fait l'autre jour une présentation très discutable, mais*

elle a permis une bonne discussion et une bonne réflexion. »

Les discussions en profondeur demandent un certain confort de la part des participants :

> *« On pourrait apprendre par la discussion entre pairs mais ici, à Ottawa, on manque de candeur pour de vraies discussions. Les petits groupes évitent cette difficulté. Il faut pouvoir réagir librement sans crainte d'être jugés. Ce serait idéal si l'on pouvait partager des idées autour d'un excellent article. »*

Plusieurs souhaitent que l'on mette un peu plus à contribution les collègues pour ces conférences et discussions :

> *« Il faudrait utiliser les expériences des SM pour qu'ils nous fassent des présentations sur leurs expériences d'apprentissage. Je trouve, qu'à notre niveau, ce qui marche bien c'est l'apprentissage des pairs. Quelle belle occasion de mieux connaître les autres! »*

La mise à jour des connaissances est mentionnée par plusieurs.

> *« Lire n'est pas facile dans notre travail »* dira l'un d'eux. *« Il est essentiel de le faire et il y a tellement de sources d'information. Il y a beaucoup de travail qui m'attend et je ne peux pas trouver le temps de lire. D'ailleurs, se garder informé n'est pas suffisant; ce n'est pas apprendre. »*

Il suggère des moyens de condenser le matériel pertinent (*lectures rapportées*) et de le transformer en contenus d'apprentissage que les sous-ministres pourraient s'approprier à leur rythme.

> *« Peut-être pourrait-on offrir un programme de lectures dirigées, mais cela ne fonctionne pas toujours, car souvent ce n'est pas lu. Peut-être que du matériel pourrait être envoyé par courriel et des gens pourraient se regrouper par 6 à 8 pour discuter d'un sujet qui les intéresse ou demander une conférence d'approfondissement. »*

Les activités formelles de la communauté contribuent aussi au développement professionnel :

> *« J'apprends aussi aux lunchs des SM et aux déjeuners du greffier. Il faut faire contribuer les meilleures personnes, et celles qui ont les meilleures idées lors de dîners, séminaires, sessions de deux jours. En management, nous avons les retraites des SM qui nous servent bien. Il faut établir un menu de sujets et d'approches, laisser les gens choisir à partir de leurs récentes*

perceptions de besoins et les appuyer en les supportant matériellement. J'aime aussi les conférences aux dîners; en plus, on connaît les autres et on se bâtit un réseau. »

Certains développeraient le modèle du petit-déjeuner du greffier, qui serait devenu trop exclusivement informatif pour les besoins contemporains : *« On peut améliorer le petit-déjeuner hebdomadaire en permettant plus de communications bilatérales. »* D'autres craindront qu'une évolution dans ce sens ne le rende trop chronophage et ambitieux. Il est difficile de discuter d'une question fondamentale en une heure, surtout lorsqu'on est plus de trente autour de la table!

b) Modalités d'apprentissage individuel

Deux types de positions se côtoient : ceux, très rares, qui se montrent réticents à l'apprentissage collectif (*« Je ne sens pas de besoin à satisfaire en groupe. Mon attitude est d'apprendre plus chaque jour »*) et les autres qui recherchent l'apprentissage de groupe mais qui affirment que les principaux apprentissages se font à travers l'observation, la réflexion et la discussion dans le cadre de leur travail quotidien;

« L'observation personnelle joue un grand rôle : par exemple, cela va jusqu'aux stratégies utilisées lors d'un comité ou d'une réunion fédérale-provinciale. »

En général, on se fait très réfractaire à la formation structurée:

« Les SM devraient apprendre à travers l'action de chaque jour; c'est une attitude, un état d'esprit, un réflexe qu'il faut avoir. La vie, c'est l'apprentissage permanent. Je n'ai pas de plan particulier et c'est intrinsèque à ma façon de penser. Toutes mes activités sont des éléments d'apprentissage. »

« Mon apprentissage s'est fait par la pratique concrète : connaître les faits, analyser les choses. Aujourd'hui, je suis plus confiant qu'avant de ce que je vais trouver sous chaque pierre que je retourne. Tu ne sais pas tout le premier jour, mais cela vient avec la pratique et la discussion. »

« Je sens que mes besoins d'apprentissage sont comblés par mon travail lui-même; ex. le comité sur ...me fait lire, discuter, voyager sur un sujet que je ne connaissais pas auparavant. Je veux me concentrer dans mes domaines mais entrevoir aussi les questions qui pointent. Je déteste les apprentissages

conceptuels sur le management; je trouve cela artificiel; ces choses-là, je les apprends en le faisant. »

« On peut apprendre seulement de l'intérieur. L'apprentissage, dans notre cas, se fait par l'action, par le travail, par des discussions, par des visites, par des conférences et des lunchs mensuels. La meilleure formule d'apprentissage est mon organisation : elle me fournit des occasions d'auto-apprentissage. »

On valorise particulièrement les discussions avec les employés, les pairs, les clients :

« Les enjeux politiques mobilisent les groupes, amènent les gens à partager leurs idées. Mon meilleur apprentissage provient du temps que je passe avec les clients, soit une journée par semaine. Chaque mois, je rencontre, lors d'un lunch, un groupe de 25 employés qui ont une caractéristique commune. Les questions posées me servent de baromètre. J'apprends avec mon groupe : écouter, contester les idées reçues, envisager différemment les choses, identifier une vision et les bons moyens de la réaliser. Apprendre, c'est vraiment un exercice de groupe à travers l'écoute et la discussion. »

« J'apprends à travers le réseautage grâce aux collègues, aux clients et aux gens de l'extérieur. Ma vraie discussion a lieu un midi par semaine avec un autre SM qui est un de mes meilleurs amis. J'apprends par mes échanges avec mes pairs d'autres pays. Il faut apprendre à écouter et savoir tirer profit des discussions avec des visiteurs et des visites à l'étranger. »

Les expériences étrangères et internationales sont de plus en plus à l'ordre du jour, du fait de la mondialisation, de la nécessaire compétitivité du Canada, des interfaces internationales du pays et de la rapidité de circulation de l'information. Les voyages ne sont plus considérés comme des récompenses. Ils sont tout sauf du tourisme. On doit se faire des réseaux et bien connaître ce qui se développe à l'étranger :

« De plus, j'apprends à travers mes engagements internationaux, comme la présidence de comités de deux organismes internationaux dans mon domaine. Quand un SM voyage, c'est de la formation et du développement. Il faut voyager hors de la ville et du pays dans le but spécifique d'apprendre par l'observation et la discussion : il faut appliquer à soi-même, mais à petite échelle, le modèle de l'ancien programme Advanced Management Program (où on était exposé au changement de paradigme et où on se devait de cerner les questions fondamentales). Il faut aller sur place et discuter

avec ceux qui ont réussi les innovations les plus fructueuses ou entrepris des innovations audacieuses, par exemple en Angleterre, au sujet des politiques publiques. »

D'autres se font un programme personnel de veille au sujet des nouveaux courants et des nouvelles approches :

« J'ai un programme systématique de lectures, un abonnement à trois systèmes de revues de livres et je lis beaucoup de magazines. J'ai des gens qui balaient les sites internet pour moi tous les jours. »

Enfin, les formules qui sortent le sous-ministre de ses activités courantes peuvent constituer d'excellentes occasions d'apprentissage :

« Particulièrement chacun de ces grands événements de gestion horizontale, en raison de leur caractère si extrême, sont des occasions uniques d'apprendre...sur moi, sur les autres, sur les choses qui se situent hors de mon domaine de travail. »

De toute façon, les sous-ministres qui le souhaitent se donnent des activités personnelles d'apprentissage formel, tel celui-là qui, deux soirs par semaine, s'est mis à l'espagnol. Le grand défi, c'est le temps disponible et les urgences qui peuvent faire mettre de côté le développement professionnel formalisé :

« Il faut se méfier de notre emploi du temps surchauffé qui tend à nous faire toujours reporter cela. C'est le plus grand défi pour les SM : avoir du temps pour réfléchir et demeurer bien en lien avec les courants de la littérature et du développement professionnel; les SM n'ont pas, ou n'accordent pas assez de temps à l'apprentissage organisé; il faut nous forcer un peu plus là-dessus sinon nous nous fions trop à nos incidents de travail pour nous former! Une formule idéale serait de trois jours par année, selon nos préférences individuelles; il faut que ce soit dans un domaine nouveau pour nous; cela nous ressourcerait et nous aiderait à mieux faire notre travail. »

« Il y a un besoin pour une fonction qui identifierait ces choses : lectures d'intérêt, idées novatrices, conférenciers d'intérêt, et réussites à l'étranger. Il y a des mécanismes actuellement. Il faut les renforcer, mais je ne veux surtout pas de contraintes bureaucratiques supplémentaires à ce sujet. »

Cet inventaire des modalités qui se trouvent réalisées individuellement, et surtout à travers l'action quotidienne, appelle à une réflexion méthodologique des instances de gestion des

emplois supérieurs ainsi que des institutions de formation sur les protocoles et les meilleures pratiques, par exemple, au sujet de l'apprentissage au quotidien, des pratiques de découvertes à travers l'observation intentionnée ou à travers l'échange de discussion ou, plus généralement, sur la pratique des agendas personnels de développement aux niveaux supérieurs.

6.1.3 Le rôle du Centre canadien de gestion (CCG)

Le Centre canadien de gestion organise des sessions d'accueil pour les nouveaux sous-ministres, un dîner mensuel qui leur est réservé et des sessions et séminaires sur des nouvelles approches. Il fait des recherches et tient des événements internationaux. Les commentaires à son sujet se font enthousiastes. La quasi-totalité des SM a évoqué le rôle du CCG, et toujours pour y ajouter un commentaire positif, sinon louangeur; aucune critique n'a été entendue :

> *« Le CCG fait un travail formidable; j'y prends tout ce que je peux. Le développement professionnel est beaucoup mieux depuis cinq ans, grâce au CCG et à l'ouverture des collègues. »*

On mentionne en particulier la session d'orientation des nouveaux sous-ministres, louangée de manière spécifique une dizaine de fois :

> *« C'est bon surtout quand tu arrives en poste et le CCG fait bien cela! ».*

> « Les autres programmes du Centre ne sont pas en reste : « *Des apprentissages sont aussi faits lors des tables rondes du CCG qui ont lieu tous les mois. Le gros problème, c'est de réussir à avoir le temps de tirer parti de toutes les bonnes choses du CCG : sessions, séminaires, forums; les dîners du CCG pour les SM sont très utiles; ils permettent de rencontrer les collègues et nous évite ainsi de nous sentir seuls. Le CCG y fait un très bon travail pour rassembler les gens dans un forum informel.* Beaucoup d'activités sont déjà offertes et nous nous sentons coupables de ne pas *pouvoir y être chaque fois. »*

Plusieurs souhaitent continuer de développer le rôle du CCG comme fournisseur de services spécialisés dans ce domaine :

> *« Il faut continuer à approfondir la discussion avec la présidente et le greffier sur ce sujet. Il faudra s'arrêter et regarder de manière délibérée les mécanismes de support professionnel des SM; il faudra accroître et développer le programme du CCG. Il faut une approche plus corporative où*

le support et l'encouragement seraient plus coordonnés. Je suis enchanté par la nouvelle approche du CCG; il était moribond et voilà qu'il a maintenant des programmes pour les DG, les SMA et même les SM. Le CCG est redevenu central et c'est à cause de sa direction : elle commande l'attention de ses collègues sous-ministres. »

6.1.4 Les domaines d'apprentissage

Les appétits d'apprentissage portent sur neuf domaines particuliers. On gardera en tête les remarques de la plupart des sous-ministres à l'effet que les modalités d'apprentissage préférées ne comprennent pas l'enseignement en classe.

1. La connaissance de soi :

Le SM doit toujours tenir compte de son expérience passée par rapport à ses tâches actuelles et il doit identifier ses lacunes pour les corriger. Il faut faire porter ses efforts là où on est le plus faible.

2. *Le monde :*

Il y a des exigences du ministre et du ministère et il faut donc lire continuellement sur les changements dans le monde et sur les impacts sur la gestion du gouvernement et du ministère.

3. La réflexion dans un cadre de complexité :

Les gens devraient apprendre comment appréhender la complexité des situations qu'ils vivent et comment développer des cadres conceptuels complexes.

4. *La gouvernance et les politiques publiques :*

« Ce qui m'intéresserait serait de trouver comment expliquer aux Canadiens ce qu'on fait avec leur argent, pourquoi on le fait et pourquoi on le fait comme cela. Le domaine de la Gouvernance nous intéresse: la façon de mener des recherches, la création de réseaux de politiques, les modèles qui évoluent, son caractère inhérent aux transactions sociétales. Il faut enseigner la différence entre faire de la politique et faire de vraies politiques; dans le premier cas, c'est de faire semblant de t'occuper des choses pour arriver à réconcilier les discours du Gouvernement, du ministre, des agences centrales et de ta mission ministérielle; tu raccommodes les choses, de sorte que tout semble bien aller; dans l'autre cas, tu vas au fond des choses, au cœur des problèmes. »

« Le changement dans les environnements de la gestion publique m'intéresse particulièrement. »

5. L'agenda du Gouvernement :

« Il faut mieux s'approprier l'agenda global du gouvernement; cela nous permet de nous y raccrocher plus facilement. »

« Je veux en apprendre plus sur l'agenda gouvernemental; on en sait pas mal à cause du déjeuner du greffier, ce qui est excellent, mais il y a lieu de faire des mises à jour et de pouvoir approfondir les choses comme sur la question du changement climatique; j'aimerais avoir des sessions d'information sur les grands enjeux en matière de politiques publiques (ex. santé, vieillissement de la population, commerce avec les É.-U.). »

6. La méthode de l'approche critique :

« Il faut enseigner la méthode de la critique de l'histoire fournie par les gens qui nous renseignent depuis l'intérieur. »

7. *Les meilleures pratiques de management :*

« La capacité de bien analyser et d'apprécier les meilleures pratiques au gouvernement et au privé; par exemple, la gestion du risque. Les SM aimeraient connaître plus tôt les nouvelles tendances, comme on l'a bien fait pour le GOL. Il nous faudrait un accès plus systématique aux meilleures pratiques (rapide et continu) dans les différents ministères. On entre au ministère le BALANCED SCORECARD. Voilà du nouveau pour apprendre. »

« Je veux développer mes habiletés; j'en ai, mais je veux les adapter aux nouveaux contextes. »

8. La gestion des ressources humaines :

« La gestion des ressources humaines : différentes sortes d'approches. L'intelligence émotive sert dans la perception des problématiques autant que dans la GRH. »

9. La communication communautaire :

« Il faut développer encore plus le sentiment d'appartenance; il doit faire partie de la famille des SM, susciter la confiance, faciliter l'échange d'informations, d'expériences et des secrets du métier. La capacité de travailler efficacement avec un groupe de pairs. »

Le sentiment général est à l'effet qu'on a le potentiel nécessaire pour se tirer de la plupart des situations, mais qu'il faut s'aider par une approche proactive :

> *« C'est une fonction qui rend très humble si on est honnête; on voit rapidement tout ce que l'on ne sait pas. Tant que tu as peur de ne pas réussir, tu vas faire du bon travail. Tu ne peux tout savoir pour toutes sortes de*

situations. En certaines situations, n'aie pas peur de te fier à ton jugement et à ton instinct, cela faisait partie des critères pour lesquels on t'a choisi comme SM; dans ces cas, applique les principes de base. Cependant, tu ne peux pas t'asseoir sur tes lauriers car tu seras rapidement dépassé. »

6.2 La cohésion au sein de la communauté

La cohésion entre les sous-ministres prend toute son importance en raison du caractère solitaire du poste et de la croissance des relations horizontales. Elle permet plus de confiance, de cohérence et d'efficacité. Elle facilite aussi le recrutement et la rétention de personnes de qualité à la direction des ministères.

Le Canada est reconnu pour avoir un fonctionnement corporatif fortement intégré par comparaison aux autres pays. Le caractère professionnel et apolitique de sa haute fonction publique et des conventions quant à son rôle lui confère une stabilité qui contribue à la cohésion. Par ailleurs, ces fonctionnaires de carrière n'arrivent généralement pas en poste pour implanter le credo d'un maître politique et chacun jouit d'une autorité plutôt fondée sur ses compétences et sa réputation que sur ses relations politiques. L'absence de contrôle politique partisan peut réduire la cohésion idéologique et hiérarchique de ces hauts fonctionnaires.

Plusieurs mécanismes contribuent actuellement à la cohésion de la communauté, tels les petits déjeuners hebdomadaires du greffier, le Comité de la haute fonction publique (CHF/COSO), les retraites périodiques, les multiples dispositifs de la gestion horizontale, le rôle intégrateur du CCG, etc.

Le Bureau du Conseil privé y joue aussi un rôle de premier plan. Il coordonne la plupart des comités de sous-ministres et de gestion horizontale, son secrétariat du personnel supérieur prépare les nominations et s'occupe de la gestion de la carrière. Il supporte aussi le processus d'établissement des contrats de performance et d'évaluation. Le sous-greffier appuie activement les sous-ministres et leur prodigue les conseils recherchés. En somme, il constitue une forme de maison-mère, d'autant plus que la quasi-totalité des SM y ont passé une partie de leur carrière peu avant leur accès au niveau sous-ministériel.

Le troisième type de mécanisme touche le rôle du greffier. Chacun a son style et ses modes de travail, mais des aspects de ce rôle semblent immuables : il est chef de la fonction publique, il exerce un leadership moral et intellectuel au sein de la communauté, il produit une vision d'ensemble dans son rapport annuel, il dirige le BCP et ses secrétariats, il recommande des nominations au PM, il convient des contrats de performance et recommande les évaluations de performance et il appuie et conseille les sous-ministres dans leur travail.

Une telle intégration ne se retrouve dans aucun autre pays développé, aux dires de tous les observateurs. La cohésion des membres de la communauté s'en trouve renforcée. Tous ont expérimenté ses bienfaits et se montrent fiers de cette réussite. Socialisés dans ce contexte, presque tous les sous-ministres valorisent cette cohésion et l'un dit :

> *« Il faut toujours y consacrer plus de temps que moins! Ce doit être une préoccupation constante et plusieurs facteurs peuvent y contribuer positivement ou négativement »*

Onze sous-ministres se trouvent très satisfaits de la cohésion actuelle (entre août 2001 et avril 2002) au sein de la communauté et ne voient pas de difficulté nécessitant des changements importants. Neuf autres sous-ministres estiment que des tensions sont inévitables dans toutes les communautés et que le degré de cohésion est satisfaisant; au total, c'est un taux de satisfaction sans réserve de près de trois-quart de l'effectif. Cinq sous-ministres trouvent la situation acceptable mais préoccupante, tandis que trois la trouvent très difficile. Sept des huit évaluations les plus réservées ont été produites après les événements du 11 septembre et la préparation du budget de décembre 2001. La perception de cohésion peut dépendre d'événements assez immédiats. Les évaluations les plus satisfaites ont eu lieu avant le 11 septembre ainsi qu'entre le 15 mars et le 12 avril.

6.2.1 Les facteurs de satisfaction

La force du modèle canadien est que les gens se connaissent depuis longtemps et qu'ils se sont connus dans d'autres postes et d'autres circonstances où ils ont eu à collaborer ensemble et à se soutenir; ce sont là de formidables mécanismes qui bâtissent la connaissance de l'autre et la confiance mutuelle.

Des valeurs communes animent la communauté, même si elles ne sont pas toutes couchées sur papier. Elles sont perçues comme riches par les membres de la communauté et génèrent un sens d'appartenance.

La volonté de s'entraider est généralement bien sentie :

« On a une vraie communauté et elle est très bien. Il y aura toujours des tensions dans toute communauté; c'est inévitable et d'autant plus normal après le stress sur les opérations suivant le 11 septembre. »

Les mécanismes de cohésion existent et ont été éprouvés :

« Rien n'est acquis pour toujours et il faut toujours les raffiner et les ajuster, mais dans l'ensemble, on doit être très satisfait de ce que l'on accomplit comme groupe grâce à ces mécanismes. Cela a débuté à la fin des années 60 et Paul Tellier a renforcé cela, comme l'ont fait tous les greffiers depuis. Il y a diverses réunions, divers comités et équipes de travail. On est suffisamment coordonné. On reconnaît le défi horizontal et on s'en

occupe. »

La communauté travaille très bien en petits groupes. Les gens s'entendent bien et voient comment faire les compromis satisfaisants pour toutes les parties :

« Les petits groupes à 12 vont mieux qu'à 28 (le cas de la réforme de la fonction publique l'a démontré). Cela engage plus les gens, ils doivent tous se prononcer »

On a l'impression de faire partie d'un groupe assez fonctionnel :

« La gestion horizontale nous envahit de partout; on passe tout notre temps à se rencontrer entre SM et cela contribue à mieux se connaître et à bien fonctionner ensemble. »

6.2.2 Les besoins d'amélioration

a) Crainte autour du rôle du BCP

Comme l'ont écrit Aberbach, Putnam et Rockman il y a 20 ans, on vit dans le cadre d'un modèle d'énergie-équilibre où les politiciens doivent apporter des idées et le reflet des tendances dans la société tandis que les bureaucrates, procurent l'expertise, les savoirs, les données, les modèles de traitement, l'analyse et des conseils. La continuité politique actuelle donne plus d'assurance aux instances politiques qui, avec le temps, ont acquis plusieurs des attributs d'expertise de la fonction publique professionnelle. Le défi de la haute fonction publique est de préserver son rôle malgré ces circonstances nouvelles.

D'autre part, certains ministères et agences centrales ont enrichi leur influence dans certains processus comme la budgétisation et le contrôle budgétaire. Le BCP a toujours eu un rôle important dans la conception des grandes stratégies et la coordination des politiques. Son défi est de concilier ces vagues d'influence, sans quoi les sous-ministres se sentent placés sous le contrôle de pairs qui ne devraient pas jouer un rôle d'une telle ampleur :

> *« Le rôle du BCP (PCO) doit rester fort et très présent comme instance centrale d'orientation et de coordination, sans pour autant s'immiscer dans la production des politiques des ministères. La communauté s'est forgée autour du BCP et par le BCP; il est donc important que son rôle traditionnel dans le processus gouvernemental soit protégé, sinon le BCP devient marginal, comme son influence, son rôle auprès de la communauté, ...et ensuite la vitalité de la communauté pourrait s'en ressentir. Un autre facteur de perte de cohésion survient lorsque la communauté perd de son autonomie au profit des personnels politiques, notamment du BPM (PMO); il appartient*

au BCP de bien établir la démarcation entre ce qui est politique et ce qui ne doit pas l'être. »

« Il faut protéger les équilibres naturels entre les composantes de la communauté. Des processus peuvent en venir à accroître inconsidérément le rôle d'un ministère et en faire une agence centrale plus puissante même que les agences centrales traditionnelles; cela prend un caractère d'autant plus frustrant pour les sous-ministres si ce processus apparaît très centralisé et ne donne pas une image de transparence. »

b) Les agences centrales

Les agences centrales quels que soient l'époque ou le pays, ont la réputation de faire trop de micro-gestion. Le Canada ne manque pas à la règle. Traditionnelles ou plus récentes, elles sont perçues par bon nombre comme envahissantes, peu compréhensives et pas toujours aidantes; elles prendraient trop du temps et de l'énergie du sous-ministre et ne sembleraient pas voir que ce qui importe le plus, ce n'est pas leur agenda mais ce que doivent faire les ministères et leurs sous-ministres :

« Pour améliorer les choses, il y a un besoin d'aide sur des sujets particuliers et épisodiques qui sont périphériques au domaine central du ministère (GOL, langues officielles, La Relève). On a l'impression que le centre devrait faire plus pour aider les SM à bien s'acquitter des attentes qu'on a envers eux dans ces domaines : par exemple, faire circuler les meilleures pratiques. »

c) Le formalisme des rapports

Au fil des ans et des changements de valeurs dans la fonction publique, le style de fonctionnement des groupes a bien changé. La présence de sous-ministres de sexe féminin ou de parents de jeunes familles a des impacts sur le type de rencontres informelles que l'on organise. Les horaires, les activités et le degré d'informalité, etc. Il n'est pas question de regretter le passé ou de jeter la pierre à qui que ce soit, mais de prendre acte que le mode relationnel a évolué:

« Il y eut ici un changement assez important à mon avis. On a beaucoup formalisé nos rapports mutuels et collectifs. La semaine dernière, au lunch des SM, il n'y avait pas de conférencier; c'était formidable car cela nous a permis de mieux échanger entre nous. On a surtout besoin de se parler dans un cadre informel, de comprendre ce que les autres vivent. Il faut trouver le temps de discuter ensemble de manière informelle des vrais problèmes. »

« On en a perdu un peu. Il faut que nos rencontres de retraite n'aient pas qu'un agenda structuré et centré sur les problèmes courants. Certaines rencontres sociales que la communauté avait dans le passé comportaient des activités plus informelles et plus « relax », dans un cadre assez unique (le Wilson House ou le dîner aux Affaires étrangères); cela aidait aux échanges interpersonnels et aidait à mieux se connaître. Aujourd'hui, le cadre est plus strict; ceci a ses bons côtés, mais aussi ses inconvénients. »

Tous n'affichent pas la même disponibilité pour répondre à ce besoin :

« On a déjà assez d'engagements le soir, on n'en cherche pas plus. »

« La volonté de développer les relations informelles s'est manifestée chez plus de la moitié des sous-ministres; certains souhaitant même l'accès à un club social pour y échanger après les heures de bureau : On ne s'amuse pas assez ensemble. On ne se rencontre que pour le travail sérieux ou pour relever un défi. On devrait utiliser les soirées de nos retraites ou le lunch pour se détendre, jouer au golf une fois de temps à autre, refaire le monde ensemble, former plus une famille. »

« Il y a les déjeuners, le CCDM, les retraites mais en bout de ligne, nous n'avons pas suffisamment de temps pour partager des idées, parler de nouvelles idées, avoir de profondes discussions au sujet des possibilités. Les retraites sont organisées avec un agenda trop serré. »

Les déplacements collectifs favorisent l'interconnaissance :

« Il faudrait pouvoir voyager ensemble quand c'est possible; cette proximité du quotidien fait que les gens se connaissent mieux, c'est plus authentique. Il faudrait faciliter les visites régionales de groupe à travers le pays; ce n'est pas seulement le greffier qui doit faire ces visites. »

« Il y a là un dilemme d'antériorité (le dilemme de la poule et de l'œuf); de meilleurs liens favorisent un meilleur travail commun, ce qui renforce les liens entre les coopérants. »

« Si c'était amélioré, cela faciliterait la réussite de la gestion horizontale. »

Tout greffier a, dans le cadre de sa personnalité, un rôle de leadership à exercer à ce sujet; peu importe comment ce rôle se trouve exercé, il faut qu'il y ait une certaine préoccupation d'animation informelle de la communauté.

d) Confiance mutuelle à accroître

Un tel travail de solitaire amène les gens à tenter de se regrouper en cercles restreints afin de verbaliser et d'échanger sur les expériences vécues. Plusieurs craignent que ces arrangements bien humains de commodité se transforment en loyauté de clans :

> *« Il faut être vigilant pour qu'il ne se développe pas de clans au sein de la communauté. C'est une petite ville ici. Les relations sont plus ou moins riches selon les groupes d'appartenance. Peut-on faire mieux? Les SM d'aujourd'hui s'entendent bien par petits groupes et il y a de belles communautés à travers la ville. J'ignore si on doit s'acharner à vouloir faire plus. »*

On présente l'enjeu comme une question de confiance mutuelle :

> *« Il y aura toujours des cyniques mais c'est nettement mieux qu'il y a 15 ou 20 ans et on peut faire encore mieux. »*

> *« Cela ne fonctionne pas comme mon conseil de gestion où personne ne doit se sentir menacé de ce qu'il dit. Si tu écorches, si tu varies de la norme, tu vas payer pour. Ici, il y a une forme de pudeur à reconnaître que l'on n'est pas parfait. Cependant, j'ai remarqué que lorsqu' une personne ouvre le bal, les autres vont en général témoigner de leurs propres difficultés. »*

C'est une question de leadership et de respect mutuel. Chaque SM est brillant, travailleur et a relevé avec succès d'importants défis et il contribue énormément à l'organisation. Le défi est de les faire fonctionner ensemble et de faire en sorte qu'ils soient confortables de parler au groupe.

Plusieurs ont fait état de relations très privilégiées et suivies avec de un à quatre collègues, selon les cas. D'autres souhaiteraient jouir d'un meilleur réseautage. Tous ont affirmé à quel point l'établissement de relations amicales avec certains collègues leur fut plus d'une fois salutaire. La question se pose avec plus d'acuité pour les administrateurs généraux qui ne pratiquent pas dans la région de la capitale nationale ou qui viennent de l'extérieur des ministères fédéraux; vingt p. cent de la communauté se trouve dans cette situation. Certains

ont louangé l'ouverture spontanée de certains collègues pour faciliter leur intégration dans la communauté :

> *« Un SM régional est solitaire dans sa région et les gens d'Ottawa ne démontrent pas toujours beaucoup de grande sensibilité à son égard; lorsque j'y vais, ils me mettent absolument sur le même pied que quiconque; ils doivent comprendre davantage les difficultés reliées au fait d'être en région et de se relier au centre. »*

> *« Dans la communauté, le CCG fait davantage maintenant pour les nouveaux arrivés; quelqu'un devrait aussi prendre les nouveaux SM sous ses ailes, spécialement quand ils viennent de l'extérieur : nous ne devons jamais prendre pour acquis que certaines choses sont connues, comme par exemple les situations conflictuelles avec les ministres, les agences centrales et l'équipe de gestion, l'éthique, etc. »*

e) Une vision commune

Les sous-ministres sont nombreux à désirer plus de temps et de mécanismes pour discuter des nouveaux défis fondamentaux, établir des visions communes et s'engager à ces sujets:

> *« Par exemple, on pourrait faire une petite rencontre quand l'un de nous se retire. Il n'y a pas assez de discussions en profondeur du groupe des SM sur les sujets importants, sur le changement et c'est mauvais. Il en faudrait. La communauté doit procéder d'un exercice de discussion autour de l'établissement d'une vision commune et il importe que l'on ressorte de l'exercice avec un consensus clair. Il faudrait rendre plus claire notre vision corporative commune. Il devrait y avoir des priorités à côté desquelles on ne peut pas passer; si on les clarifiait, cela aiderait. Il n'y a pas de raccourci possible : il nous faut des priorités claires et partagées par tous et derrière lesquelles tous s'engagent vraiment. »*

Tous n'ont pas la même envie de s'inscrire dans un tel exercice, soit parce qu'ils n'en ressentent pas un besoin prioritaire ou que des expériences passées les ont attiédis à ce sujet :

> *« C'est assez bon comme cela; je n'ai pas de besoin particulier; ne me forcez pas à m'asseoir avec tout un groupe pour des journées entières et discuter de choses qui n'arriveront pas(!) : il y a souvent beaucoup de mots et peu d'actions. Il faudrait parler des vraies choses et aller au fond des choses. Plusieurs réunions ne sont pas axées sur le changement, mais servent*

seulement à la diffusion de messages et de nouvelles sur des sujets courants. »

f) Clarifier l'apport du CHF

Le rôle CHF et son fonctionnement semblent mal compris par une dizaine de sous-ministres; on en attend plus de ce comité; on souhaite que son agenda tienne mieux compte des nouveaux défis de la communauté et on souhaite plus de transparence dans son fonctionnement. Les ordres du jour devraient circuler et on a l'impression qu'il ne prend pas assez en compte la réalité des ministères.

6.3 Les situations spéciales

6.3.1 La gestion des crises

À deux exceptions près, les sous-ministres expriment un certain besoin d'aide en situation de crise. Cette aide peut venir de deux sources : les relations personnelles et le BCP. Dans ce dernier cas, trois formes sont envisagées : l'aide d'un sage, l'implication assez poussée de l'institution ou sa seule implication comme observateur du déroulement.

Si deux sous-ministres suggèrent *« de constituer une liste de règles générales »*, un autre a diffusé un témoignage très apprécié sur un cas qui avait affecté son ministère. Il demeure cependant assez difficile de concevoir des règles trop générales, car comme l'ont mentionné les deux tiers des sous-ministres, chaque crise est particulière : de qui ou de quoi elle dépend, la nature politique ou administrative de la crise, ce que la crise elle-même implique (éthique, procédures, catastrophe), ses conséquences compte tenu de sa nature (par exemple, santé publique et sécurité), les autres organisations impliquées, le moment de l'année (si le Parlement siège), son degré de couverture médiatique et l'angle de cette couverture, l'implication de provinces ou de groupes-clients, son origine dans le temps, sa vitesse de déroulement et finalement, le degré d'emprise que l'on a sur les événements pour faire cesser les dommages ou corriger la situation. La culture du ministère, son degré de capacité et sa cohésion jouent aussi un rôle majeur, de même que le profil et le style du ministre concerné.

Aussi, on ne se surprend pas d'entendre qu'il faut obtenir de l'aide, mais que l'on ignore de quelle aide au juste il peut s'agir! Les PDG du privé utiliseraient beaucoup, dans ces circonstances, leur conseil d'administration.

Les réponses les plus fréquentes, soit près de la moitié des cas, solliciteraient l'aide d'un « sage », en l'occurrence le sous-greffier, décrit par plusieurs sous-ministres comme ayant le profil personnel et professionnel idéal pour aider dans de telles situations :

> *« Il y a déjà quelqu'un au BCP qui est d'une aide exceptionnelle parce qu'il est présent depuis longtemps; il fait preuve de sagesse, il sait où se trouvent les pièges et quelles pourraient être les prochaines étapes, il conseille sans émettre de jugements, il mérite la confiance, il est fiable, il est d'accord pour prendre le temps de jouer ce rôle. »*

Un tiers des cas se tourneraient de préférence vers des relations personnelles de confiance; dans ce cas, on suggère de consulter séparément quelques relations afin de multiplier les angles d'approche et de valider la convergence des opinions :

> *« C'est à faire discrètement sur une base de confiance personnelle avec quelqu'un avec qui on est confortable. Dans notre fonction, on peut se sentir extrêmement solitaire. Si tu n'es pas supporté par quelqu'un, c'est vraiment difficile, et particulièrement pour les nouveaux sous-ministres. Il faut quelqu'un pour rassurer et même appuyer si le ministre ou le ministère résiste aux changements. Il faut encourager les jeunes à se maintenir en relation avec quelqu'un de confiance. À Ottawa, on n'est pas à l'aise pour parler des expériences qui n'ont pas bien fonctionné. »*

> *« Dans une crise passée, quand mon plan a été établi, je l'ai communiqué à quatre amis sûrs : deux m'ont dit c'est OK, un m'a fait des suggestions et l'autre m'a dit que j'avais tout de travers; sur lequel serais-je tombé si je n'en avais appelé qu'un? J'ai appliqué mon plan et tout s'est bien passé. »*

C'est encore mieux si ces confidents sont d'autres SM aucunement reliés à la crise;

> *« On leur demande : Suis-je dans le champ? »; le choix du confident a davantage à voir avec sa personnalité que sa position dans le système. Moi, je compte beaucoup sur de 3 à 5 amis SM (selon le degré d'intimité). On s'arrange pour se voir à peu près à tous les mois. Il te faut des amis dans la communauté et ils doivent être là pour toi dans ces occasions. Tu dois savoir que tu n'es pas seul dans ces moments-là. Il faut quelqu'un qui te dise : Ne t'en fais pas, ces choses-là arrivent! »*

Le meilleur support personnel selon un sous-ministre, c'est une vie personnelle stable et un conjoint compréhensif!

Deux sous-ministres aimeraient que le terrain soit préparé en cas de besoin; en officialisant le processus, la démarche semblerait moins onéreuse.

> *« Peut-être peut-on consacrer un lieu de référence volontaire. Il serait bien de compter sur quelques-uns des SM plus seniors afin qu'ils se rendent disponibles pour converser en cas de besoin. »*

D'autres craignent que cette « officialisation » ne génère un processus trop généralisé et perturbateur des liens hiérarchiques déjà convenus.

Deux sous-ministres se contenteraient d'utiliser les ressources du ministère :

> *« Il faut surtout utiliser le personnel du ministère, car ça demeure une affaire d'équipe, l'équipe de gestion de crise. »*

Certains envisagent de régler la situation seuls ou avec leurs employés, tant que la chose est possible :

> *« Ça dépend du moment; au cœur des crises, tu dois te lever et régler ça toi-même. Les crises sont toutes uniques et spéciales; cela doit se régler avec ses gestionnaires du ministère. Il te faut tes spécialistes que tu peux réunir en quelques minutes. »*

6.3.2 L'appui du centre : un remède qui inquiète

Bon nombre de sous-ministres se montrent ambivalents face à l'appui qui peut venir « du centre », c'est-à-dire l'appui institutionnel du BCP. La ligne est fine entre l'ouverture au support et l'aveu de perte de contrôle; bien qu'ils reconnaissent un rôle de plein droit au BCP, les SM se disent capables de se débrouiller grâce à leurs capacités de leadership et plusieurs disent craindre d'être mal jugés s'ils avouent un problème et s'ils demandent de l'aide :

> *« Il y a un besoin et celui-ci ne peut pas être plus grand que la force du BCP à ce moment. Il faut que ce soit le BCP qui prenne cette responsabilité; il constitue son équipe pour faire cela : avocat, communications, secrétaire à la machinerie, secrétaire aux opérations : il faut qu'ils se concertent et interviennent avec une logique intégrée. »*

> *« Il doit y avoir un appui qui vient du centre; cela n'est pas évident car le centre n'est pas nécessairement ton ami en toutes circonstances. Il te faut des appuis dès avant la crise. Si tu n'as pas les appuis nécessaires au centre, tu peux finir par te sentir très isolé. »*

On reconnaît sans hésiter au BCP un rôle à jouer, mais celui-ci dépendra de la nature de la crise. Il est très important de maintenir d'excellents contacts avec le BPM et le BCP. Une des

premières choses à faire est d'aviser rapidement le BCP qui, à partir de ce moment, cherchera la façon appropriée d'appuyer le sous-ministre :

> *« Il y a une certaine liturgie à observer au BCP dans ces circonstances : on sait que certaines choses doivent être faites dans ces circonstances; il est normal que tous les SM ne les aient pas en tête, eux qui sont dans l'action quotidienne des opérations. »*

Alors que s'annonce la crise, il faut encourager les gens à agir vite et à résoudre rapidement les situations :

> *« Il faut alerter le BCP dès les premiers signes sérieux de la crise, pour ne pas qu'il y ait de surprises ».*

Pour développer une authentique relation d'aide et de support sur une base durable, trois défis confrontent le BCP à ce moment; d'abord, ses représentants ne doivent pas donner l'impression de juger ceux qui se trouvent au cœur de la crise; deuxièmement, il faut éviter que la communication devienne « institutionnelle » entre deux organisations, ce qui la rendrait plus calculée, rigide et froide; enfin, il ne doit pas donner l'impression de mettre le sous-ministre en tutelle.

> *« Il y a un certain nombre de choses à faire avec le BCP mais je ne les laisserais pas assister à tout ce qu'on ferait; par contre, je leur fournirais toute l'information, mais c'est tout. Ils auraient plus de besoins que j'en aurais. Théoriquement, le BCP est là pour supporter, mais inévitablement, on sent qu'il y a des blâmes qui se développent; on le voit par le nombre de questions, leur angle, le ton, le langage corporel. »*

D'autres se montrent réticents car les gens du BCP pourraient donner l'impression, par une aide trop envahissante, qu'ils prennent le contrôle de la place :

> *« Ils tendent à mieux se coordonner quand le greffier ou le sous-greffier s'impliquent personnellement! »*

> *« La première chose à faire serait qu'en temps de crise, les agences centrales n'aient qu'un seul interlocuteur pour s'adresser à nous; on est là dans la salle de conférence avec notre cellule de crise et il y a 60 personnes qui attendent un retour d'appel dont cinq par agence centrale, à qui il faut répéter la même chose, cela consomme trop de notre temps qui serait nécessaire pour nous occuper du cœur de la crise! »*

Selon plusieurs sous-ministres, le BCP doit de son côté raffiner ses processus de communication :

> *« Le BCP n'est pas un problème en soi et peut être utile en situation de crise, mais pour cela il leur faut savoir quand et comment embarquer, comment aider et quand se retirer. »*

Pourtant, la plupart des sous-ministres ont fait une partie de leur carrière de gestionnaire supérieur au BCP : *« Tout est donc une question de point de vue! »*

Le greffier reste toujours le conseiller le plus recherché dans ces circonstances. Le temps disponible et l'évolution du dossier peuvent réduire son implication.

> *« Le leadership du greffier est toujours important. Le greffier est une espèce de doux mentor dans des cas difficiles. »*

Des sous-ministres disent qu'il est difficile d'aider certains ministères :

> *« Le BCP fournit de l'aide mais le leadership du ministère n'a pas toujours la bonne attitude d'ouverture pour mettre sur pied la structure ad hoc de gestion interne adéquate pour bien aider le ministre et mettre les intérêts de l'organisation devant ses besoins personnels. Cela n'est pas facile, car à ces moments, les gens ont la sensibilité à fleur de peau, il faut les comprendre. »*

Les ministères ont aussi leurs devoirs à faire; ils doivent avoir envisagé des scénarios de gestion avant la crise, dévoiler l'information et accepter les changements qui s'imposent. Un sous-ministre raconte ses trois premiers jours de confusion lors d'une crise, tandis qu'un autre se vante d'avoir établi sa cellule de crise en trente minutes :

> *« Il est toujours mieux d'avoir des discussions et un mécanisme établi avant la crise qu'au milieu de celle-ci. »*

Il y aurait des leçons apprises qui faudrait faire mieux circuler comme l'a fait un sous-ministre qui a donné des conférences sur le sujet. Curieusement, certains pairs ne semblaient pas tout à fait au courant de cette initiative.

> *« Avant, on ne savait pas du tout quoi faire. Maintenant, certaines expériences sont relatées et on peut discuter d'elles. On devrait compter sur ceux qui sont passés à travers cela avant. »*

D'autres voient là une thématique de travail pour le CCG :

« Peut-être que les séminaires du CCG qui sont très utiles là-dessus pourraient déboucher sur une autre forme d'aide. »

Six règles font une certaine unanimité : utiliser son réseau de conseillers de confiance, prévenir tôt le BCP et clarifier le mode de communication avec lui, témoigner une certaine facilité à mettre toutes les dimensions de la problématique sur la table, rechercher l'avis de pairs, prévoir un scénario général de gestion mais rien de trop formel et/ou standardisé.

En fait, les sous-ministres veulent préserver leur autonomie, gage de crédibilité, et la plupart ne souhaite pas la création d'une cellule de crise au sein du BCP pour ce genre de cas. On préfère de beaucoup des mécanismes flexibles et fondés sur les relations humaines.

Pour favoriser sa coopération avec le ministère concerné, le BCP aurait aussi intérêt à s'assurer que certaines règles soient suivies : établir des objectifs communs avec le ministère, des lignes de communication simples et économes, une orientation d'appui pour servir le ministère d'abord et une attitude exempte de tout jugement sur le ministère concerné.

6.3.2 Les transitions lors des affectations

Une transition est ici définie comme le passage d'une affectation à une autre. Deux types de besoin sont ressentis : un besoin « positionnel » pour s'installer dans la nouvelle fonction (les nouveaux sous-ministres) ou dans le nouveau poste (cas de mutations) et un besoin de ressourcement personnel.

Trois types de situation se présentent : la plus fréquente est la mutation d'un sous-ministre d'un ministère à un autre; il y a aussi la promotion d'un sous-ministre délégué à sous-ministre en titre; enfin, il y a le cas, souvent difficile, de l'arrivée à Ottawa d'un sous-ministre recruté depuis « l'extérieur », soit d'une province, du privé, d'un OSBL ou même de services gouvernementaux situés en région.

a) ***Les mutations***

Les sous-ministres réclament peu d'aide supplémentaire pour leur permettre de vivre les transitions entre deux affectations de type classique. On aimerait jouir d'un peu plus de temps entre les affectations, ce qui a été réalisé lors des nominations de fin avril 2002, et on voudrait des indications plus claires quant aux objectifs du mandat :

« C'est un signe de confiance que personne ne t'explique les choses. On te donne plus des encouragements que des objectifs précis. J'imagine que cela n'est pas toujours possible! »

« Ce n'est pas trop problématique; on a besoin de quelques jours pour fermer les dossiers et saluer tous les gens au sein du gouvernement et en dehors avec qui on était en relation. Moi, ma nomination a été annoncée le vendredi et j'ai rencontré le ministre le lundi pour ensuite débuter le lundi suivant. À ma rencontre avec le greffier, aucun mandat n'a été spécifé en particulier; j'ai eu droit à des encouragements et il m'a signalé 4-5 sujets qui le préoccupaient, lui ou le PM, et il m'a souhaité bonne chance; c'était très bien que je n'aie pas de commandes trop fermes, comme cela j'avais de la marge pour agir. »

Les transitions sont généralement considérées comme assez bien gérées et la session d'orientation en fait partie :

« Elle devrait parler de la transition si elle ne le fait pas déjà. »

L'appui personnel du greffier est le plus important :

« Même s'il ne passe pas trop de temps avec nous pour aller dans les détails, on le sent prêt à nous appuyer et à nous obtenir des appuis; c'est un bon signal! »

La planification des affectations laisse certains sous-ministres sur leur appétit. Souvent, tout se passe en moins d'une semaine et il est difficile d'envisager quelque ressourcement.
Les avis sont partagés sur le ressourcement entre deux affectations; certains disent ne pas en ressentir le besoin tandis que d'autres en souhaiteraient mais réalisent la difficulté de la chose :

« On est plutôt des migrants que des spécialistes et il faut toujours se garder prêts à relever des défis; pour cela, il faut faire de réels efforts pour rester alertes et au courant des nouveautés et tendances de manière continue. Il faut aussi bien saisir les opportunités que la collectivité peut offrir. »

Les sous-ministres qui souhaitent un certain cadre de ressourcement, plaident le caractère exigeant de leur travail. Le problème vient de l'imprévisibilité de la durée des affectations et de la difficulté de prévoir une période de transition entre deux nominations; une nomination d'une personne à un certain endroit peut entraîner des mutations en chaîne.

« ...peut-être trois mois pour apprendre ailleurs. Le danger de partir trop longtemps, c'est de se faire oublier et de manquer les bonnes occasions; je ne suis pas certain que l'on ait assez confiance que le système peut nous garantir des choses à ce sujet, tellement les contraintes sont nombreuses et

immédiates. Pourquoi ne pourrait-on pas avoir un congé de trois mois pendant une affectation assez longue, de cinq ou six ans? »

Pourtant quelques-uns des sous-ministres ont déjà bénéficié d'affectations à l'étranger entre deux nominations. Le greffier peut générer une certaine confiance à ce sujet au sein de la communauté.

b) Les promotions

Plusieurs ont attiré l'attention sur l'ampleur du défi de passer de sous-ministre délégué à sous-ministre et ont suggéré que des actions de suivi soient réalisées durant la première année du mandat. On souhaite que le BCP se préoccupe de préparer un tel programme de suivi flexible. La quasi-totalité des répondants a louangé le programme d'accueil mis sur pied par le BCP et le CCG.

c) Les arrivées de l'extérieur de la ville

L'appui de la communauté joue un rôle crucial au début d'une nouvelle affectation, particulièrement s'il s'agit de la première nomination comme sous-ministre, et encore plus lorsque le nouvel arrivé ne vient pas d'Ottawa. Dans certains cas, le groupe des femmes sous-ministres (qui se réunit toutes les 6 à 8 semaines) offre des liens très appréciés de solidarité. Dans d'autres cas, la communauté de provenance régionale a joué un rôle important les premiers mois, jusqu'à ce que le réseau d'amitiés ne s'étende.

d) Les rôles du BCP

Le BCP peut donc jouer six types de rôles : l'appui personnel du greffier, la planification de ressourcements, l'établissement d'une période de transition entre l'annonce d'une nomination et la prise de poste, la contribution à la session d'orientation, l'appui aux nouveaux arrivés et le suivi des nouveaux sous-ministres.